

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI**  
**“FEDERICO II”**  
**DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA**  
**“GINO GERMANI”**

Tesi di  
Dottorato di Ricerca in  
“Sociologia e Ricerca Sociale”

*XVII ciclo*

**Percorsi di Sviluppo e Pratiche di Concertazione in  
Europa**

**Convergenze e Discontinuità nella Regolazione Politica dell’Economia  
in Tre Paesi Europei**

Tutore  
Ch.ma Prof.ssa  
Paola De Vivo

Coordinatore  
Ch.ma Prof.ssa  
Antonella Spanò

Candidata  
Dott.ssa Immacolata  
Parolisi

*Anno Accademico*  
*2004- 2005*

## **Indice**

<b>Introduzione</b>	<b>5</b>
 <b>Capitolo Primo</b>	
<b>Modelli di sviluppo e teorie sulla convergenza</b>	
1.1 Introduzione	28
1.2 Una nozione di sviluppo	33
1.2.1 Approcci teorici allo sviluppo	37
1.3 Le teorie della convergenza	44
1.4 Un nuovo approccio: la convergenza nello sviluppo locale	52
1.5 Diffusione dei sistemi produttivi locali in Europa: convergenza verso il paradigma dello sviluppo locale?	57
1.6 Un campo di applicazione delle teorie della convergenza e dello sviluppo: il Mezzogiorno d'Italia e i Mezzogiorni d'Europa	76
 <b>Capitolo Secondo</b>	
<b>Processi di scelta collettiva e pratiche regolative</b>	
2.1 Introduzione: una convergenza nel mix di regolazione	85
2.2 Produzione di politiche attraverso la mediazione di interessi organizzati: i cambiamenti nelle modalità di partecipazione alle scelte pubbliche	88
2.3 Modalità di partecipazione ai processi decisionali: pratiche di partnership, pratiche deliberative e pratiche concertative	97
2.3.1 Pratiche di partnership	101
2.3.2 Pratiche deliberative	105
2.3.3 Pratiche negoziate (o di concertazione)	110
2.3.4 Conclusioni: convergenza verso la concertazione o verso pratiche di concertazione?	116
2.4 I cambiamenti nelle politiche. L'importanza delle politiche di coesione.	117

## **Capitolo Terzo**

### **Storie di mancate convergenze e di divari territoriali.**

#### **Le diverse priorità delle politiche nazionali di sviluppo regionali**

3.1 Introduzione. Un campo di applicazione delle ipotesi di convergenza: i divari territoriali	122
3.2 Il Regno Unito: ritardi di sviluppo e declino industriale	125
3.3 La Germania: da un'economia pianificata ad un'economia duale	130
3.4 L'Italia: la questione meridionale	136
3.5 Regno Unito, Italia e Germania: le priorità di sviluppo	143

## **Capitolo Quarto**

### **Le politiche economiche regionali nel Regno Unito, Germania e in Italia: percorsi di sviluppo**

4.1 Introduzione	147
4.2 Come affrontare un discorso sulla convergenza: il metodo di analisi	150
4.3 Percorsi di sviluppo: l'evoluzione delle politiche regionali per lo sviluppo nel Regno Unito, in Germania e in Italia	151
4.3.1 Le politiche regionali per lo sviluppo nel Regno Unito	152
4.3.2 Le politiche regionali per lo sviluppo della Germania dopo l'unificazione. Le politiche di sviluppo in un contesto federalista.	160
4.3.3 Le politiche regionali per lo sviluppo in Italia	172
4.4 Conclusioni: esiste un percorso di sviluppo comune alle tre regioni? Esiste una convergenza nello sviluppo?	180
<i>Appendice</i>	185

## **Capitolo Quinto**

### **Strategie di sviluppo e pratiche di concertazione nel Regno Unito, Germania e in Italia: quale convergenza nella regolazione?**

5.1 Introduzione	191
5.2 Pratiche di concertazione nel Regno Unito, in Germania e in Italia	192
5.2.1 Pratiche di Partnership nel Regno Unito: il caso della Scozia e del Galles	195
5.2.2 Pratiche deliberative in Germania: l'integrazione della Germania dell'Est nei Fondi Strutturali	211
5.2.3 Pratiche di negoziazione nel Sud Italia: il caso della regione Campania	221
5.3 Conclusioni: differenze nelle strategie per lo sviluppo e convergenza nelle pratiche di regolazione	231
<b>Bibliografia</b>	241

## Introduzione

### 1. Politiche per lo sviluppo e assetti istituzionali

Negli ultimi anni uno spazio crescente è stato dedicato all'analisi della *governance delle economie locali*, che rifacendosi alla tradizione della sociologia economica, analizza i meccanismi regolativi delle economie locali. Sono, infatti, aumentati gli studi dedicati all'analisi di modelli di sviluppo regionale, che adottano una prospettiva comparata e mettono a confronto casi di studio appartenenti a paesi diversi.

L'interesse crescente su questi temi riflette, da un lato, la sempre maggiore importanza assunta dai processi di riorganizzazione istituzionale, che hanno rafforzato i margini di manovra dei livelli decentrati di regolazione e, dall'altro, il ricorso sempre più frequente a processi di partecipazione alle decisioni di sviluppo di soggetti non statuali (Bobbio, 2004; Mayntz, 1999).

Il lavoro che viene qui presentato si colloca all'interno di questo filone di analisi e si concentra su uno specifico fenomeno il cambiamento generalizzato degli assetti istituzionali che si sta verificando in differenti paesi, con specifico riferimento ai paesi europei, a seguito del quale le politiche per lo sviluppo sembrerebbero attualmente tendere verso un modello di regolazione i cui caratteri appaiono convergere.

Attraverso la comparazione dei percorsi di sviluppo realizzati in alcuni paesi europei ci si concentrerà sull'analisi dei nuovi interventi in materia di politica dello sviluppo, nonché dei nuovi assetti istituzionali nel governo delle relazioni tra attori pubblici e privati.

L'interrogativo intorno a cui ruota il lavoro di tesi è relativo ad una possibile convergenza, nei percorsi di sviluppo realizzati e nelle modalità di regolazione delle economie locali, che potrebbe far pensare all'affermarsi di un modello dominante di regolazione politica dell'economia.

L'ipotesi della convergenza prende le mosse da un duplice ordine di considerazioni.

Un primo ordine di considerazioni è in linea con quello che viene definito come la «retorica della [...] governance» (Burroni, 2005 pg. 132). L'enfasi, cioè, posta sulle spiegazioni che esauriscono la diffusione di processi transnazionali di nuovi modelli di regolazione nel più generale passaggio da “sistemi di government a sistemi di governance”, che sono avvenuti ad affermarsi nell'ambito di diversi contesti di azione, settoriali e territoriali.

In sintesi ci si riferisce all'enfasi posta sul paradigma della governance<sup>1</sup>, come ad un paradigma in grado di interpretare e racchiudere la complessità dei sistemi di azioni e di decisioni, che sono frutto di prescrizione normative e di processi interpretativi, nonché di una costruzione sociale dei modelli regolativi dell'azione.

Ma ci si riferisce anche all'importanza assunta dalla governance in qualità di specifico “modello di governo”, definizione che compare sin nelle prime interpretazioni date, come quella della Mayntz che fa riferimento ad “nuovo stile di governo”, fino ad arrivare alla definizione più recente di Sabel, che nell'analizzare in chiave comparata le modalità di governo che si stanno affermando le cui impostazioni non stenta a definire “frammentate” e “fragili”, avanza l'ipotesi di una “quieta rivoluzione” che starebbe conducendo ad una nuova forma di democrazia che l'autore definisce “democratic experimentalism” (Sabel, 2001). Il richiamo ad “uno stile di governo” e comunque ad un modello di “governance dominante” avvalorano un ragionamento in termini di convergenza.

Un secondo ordine di considerazioni, che è collegato al primo, riguarda le tendenze comuni ai policy makers ad adottare una serie di accorgimenti istituzionali simili, per la risoluzione dei problemi della produzione dei beni collettivi e per accrescere la competitività dei territori che governano.

---

<sup>1</sup> L'importanza assunta da questo paradigma è dimostrata dalla stessa proliferazione di studi sul tema avvenuta in questi anni. In alcuni casi, le ricerche rappresentano questo paradigma attraverso un trend, un percorso mediato da fasi, per cui si sarebbe passati da un modello di government gerarchico, ad un modello di governance di mercato ad uno infine di governance comunitario (d'Albergo, 2002); altri invece, consolidando le trasformazioni avvenute, si sono cimentati nel ricercare le diverse configurazioni/dimensioni della governance, come ad esempio quelle recenti di governance interna, governance esterna, governance interistituzionale (AA.VV., 2004).

Innanzitutto, si registra un accresciuto intervento e ruolo dei governi locali nelle economie territoriali. Cresce, cioè, il ricorso a strumenti da parte del governo centrale volti a favorire il decentramento delle politiche per la promozione dello sviluppo. Si ridefinisce, così, ovunque il rapporto centro- periferia, che diventa pertanto il fulcro di una complessa interazione tra singoli sistemi locali e centrali, che dà vita a quello che in letteratura è stato definito come il fenomeno della “governance multilivello”.

Non solo, in generale cresce il ruolo giocato dai governi locali nell’identificazione delle strategie e dei percorsi di sviluppo. Il “locale” diventa il livello di governo dove si mobilitano le risorse, si promuove la partecipazione nella definizione e realizzazione delle politiche di sviluppo, dove si coordina la partecipazione alla produzione di beni locali per la competitività. È quello dei meccanismi di coordinamento un’ulteriore elemento di convergenza dei percorsi di sviluppo: da quelli più “sostanziali”, rappresentati da vere e proprie organizzazioni come le agenzie di sviluppo, a quelli meno “formali” ma comunque rilevanti sul piano sostanziale perché ridisegnano le forme di cooperazione e le “logiche di scambio” tra le diverse istituzioni e organizzazioni presenti sui territori.

Si registra, inoltre, il crescente ricorso a nuove strategie di sviluppo attraverso politiche pubbliche, che nel ridefinire i ruoli e le strutture, privilegiano forme di partnership pubblico- pubblico e pubblico-privato per la individuazione, implementazione di interventi e la produzione di beni pubblici per la competitività. Crescono, infatti, sempre più il ricorso a politiche il cui fine è quello di rafforzare i margini di azione di diversi attori con statuto differenti, attraverso strumenti di natura quasi contrattuale che sottendono quelle che sono definite come “politiche per accordi” (Bobbio, 2000).

In questo secondo ordine di riflessioni è, dunque, la proliferazione di una serie di «tecnologie decisionali e gestionali» (d’Albergo, 2002) che induce a pensare ad una convergenza verso un modello dominante tendente verso forme di concertazione. L’aspetto, infatti, che accomuna le esperienze regionali è l’adozione di politiche concertate, politiche cioè che riconoscono soggetti intermedi e periferici a partecipare alla concertazione (cfr. *micro concertazione*- Regini, 2000b), concertazione a cui si fa ricorso sempre più come ad un *metodo* finalizzato “a

indirizzare lo sviluppo” ed in particolare quel tipo di sviluppo definito come “locale” (De Vivo, 2005).

L’interrogativo che permea il lavoro di tesi riguarda se, l’insieme di queste circostanze, stia determinando delle forme di convergenza, se cioè i percorsi di sviluppo che si sono intrapresi a livello transnazionale, e le pratiche di concertazione che li sottendono, stiano determinando una convergenza più in generale nello sviluppo ed in particolare nelle modalità di regolazione. L’analisi di una possibile convergenza viene affrontata nel lavoro di tesi proprio attraverso questa duplice chiave di lettura.

Per indagare questi interrogativi relativi alla presenza/assenza di convergenza verso una modalità dominante di governo delle economie locali sono stati scelti tre paesi con assetti istituzionali tra loro fortemente differenziati: Regno Unito, Germania e Italia. Inoltre, all’interno di ciascun paese le aree prese in considerazione per l’analisi e la comparazione sono state quelle cosiddette “in ritardo” di sviluppo. Più specificamente il campo di applicazione scelto per l’analisi della possibile convergenza sono stati il Mezzogiorno d’Italia e i “Mezzogiorni” dei restanti due paesi europei, aree cioè che sperimentano la persistenza di squilibri di sviluppo regionale e di divergenze.

In primo luogo, focalizzarsi su paesi con assetti politici istituzionali diversi, nonché rapporti centro- periferia estremamente differenziati, è apparso un buon punto di partenza per un’analisi che ha come obiettivo quello della convergenza nello sviluppo e nelle forme di regolazione dei territori realizzata in Europa.

Da una parte il Regno Unito si presenta come uno stato fortemente accentrato che mantiene ancora, nonostante le pressioni comunitarie verso una apertura delle valenze locali, un forte potere di preminenza del governo centrale rispetto agli enti locali. Inoltre, in letteratura notoriamente il caso del Regno Unito viene associato con la debolezza dell’azione pubblica, ovvero con la riduzione drastica dell’intervento pubblico nell’economia, e con la predominanza della regolazione di mercato, che ha visto in questi anni il prevalere di forme di privatizzazione molto accentuate.

Dall’altra la Germania, uno stato federale che si caratterizza per il pieno riconoscimento istituzionale della autonomia amministrativa delle autorità regionali/locali. Inoltre, la letteratura in questi anni ha



etichettato il modello di riferimento della policy tedesca come un modello di *social market economy*, ovvero un modello che combina l'efficienza del libero mercato con sistemi di protezione sociale che elimina ogni forma di conflitto e rende condiviso l'obiettivo di crescita. Al centro l'Italia tra centrismo e federalismo che negli ultimi anni ha vissuto una notevole devoluzione dei poteri alle autonomie locali. Un paese che ha visto al contempo prevalere forme di sviluppo locale spontaneo, fondate sul modello dei distretti industriali e dei sistemi locali di piccole e medie imprese, e a cui si sono succeduti una serie di interventi in materia di governo delle economie locali.

I motivi per cui si è scelto di prendere in considerazione poi, all'interno di questi tre paesi, le rispettive aree in ritardo di sviluppo sono strettamente legati all'importanza che in essi assumono le priorità ed i percorsi di sviluppo nonché le strategie di sviluppo.

Le aree in ritardo di sviluppo sono aree relativamente più deboli rispetto all'insieme del contesto di appartenenza e di quello europeo in generale e proprio per la loro intrinseca debolezza sono inserite in un processo di trasformazione, stimolato attraverso interventi di natura politica, il cui obiettivo primario è l'innescare di un processo di sviluppo economico. È dunque, proprio la tensione verso lo sviluppo quel qualcosa che contraddistingue le aree che presentano divari territoriali e ciò che le rende interessanti è la loro ricerca costante di convergenza, anche se solo economica, verso i canoni di sviluppo del proprio paese di appartenenza e di quello internazionale in generale: è così per l'Italia del Sud rispetto a quella del Nord, per la Germania dell'Est rispetto a quella dell'Ovest; per l'Inghilterra Settentrionale rispetto a quella Meridionale.

Una convergenza che la letteratura di questi ultimi anni si è occupata di evidenziare attraverso la comparazione tra il Mezzogiorno d'Italia con i Mezzogiorni d'Europa e viceversa, tesa appunto ad evidenziare attraverso l'analisi delle priorità e dei percorsi di sviluppo nonché delle strategie di sviluppo, da queste aree messe in campo, quelle sostanziali differenze e comunanze che rendono utile la comparazione stessa (Marani, 2005; Felice, 2002; Yuill e Wishlade, 2001; De Vivo, 1998; Boltho, Carlin e Scaramozzino, 1997 ecc).

Come si avrà modo di dimostrare nel corso della tesi, dall'analisi di queste realtà territoriali emerge un quadro molto complesso e diversificato, in cui similitudini e differenze si intrecciano.

L'ipotesi sostenuta è che in questo processo di radicale modifica delle impostazioni delle politiche per lo sviluppo, che stanno convergendo sempre più verso forme di regolazione partecipative, le stesse formule di partecipazione e di coinvolgimento a cui i vari paesi hanno fatto ricorso sono, pur nella loro similitudine, diverse.

La stessa letteratura, in questi ultimi anni, ha avuto modo di evidenziare l'esistenza di diverse "pratiche" che pur richiamando al loro interno delle modalità concertative presentano dei tratti che le contraddistinguono: è il caso delle modalità regolative riconducibili a forme di *partnership* (March e Olsen, 1995; Callon, Bache e Lascoumes, 2001; De Leonardis e Bifulco, 2003; etc.); a processi regolativi di tipo *deliberativo* (Cohen, 1989; Habermas, 1996; Bobbio, 2005; Gbikpi, 2005; Regonini, 2005 etc.) infine a processi regolativi di natura *negoziata* (Regini, 1991; Pichierri, 2001; De Vivo, 2004 etc.).

La discussione in merito alle "pratiche di concertazione" trova spazio nella tesi non tanto perché si intende dimostrare il sussistere della prevalenza di una modalità di concertazione rispetto ad un'altra in ciascun paese- come si avrà modo di dire tutte e tre le forme qui individuate sono variamente praticate- quanto perché un loro specifico utilizzo richiama l'attenzione sulla persistenza di specificità nazionali di regolazione politica dell'economia.

Percorsi di sviluppo e strategie di sviluppo poste in essere in ciascun paese continuano a mantenere delle specifiche peculiarità al di là degli strumenti a cui essi fanno ricorso e che possono avere dei tratti molto simili. Per altro la persistenza di tali specificità sono da imputarsi alle peculiarità storiche degli assetti istituzionali nazionali e alle modalità stesse di interazione strategica tra attori individuali e collettivi.

Una possibile spiegazione alla diversità delle modalità di interazione, o pratiche di concertazione che si voglia dire, è che esse abbiano risentito della diversa "architettura istituzionale" che ciascun paese ha saputo ricreare.

Per "architetture istituzionali" si intende il complesso processo di costruzione, da frammenti di organizzazioni diverse, di una nuova istituzione di governo complessa.

Architetture istituzionali diverse sono riuscite a veicolare pratiche di concertazione che hanno visto prevalere di volta in volta un maggior spontaneismo territoriale e/o una combinazione mista di spontaneismo e di dirigismo e/o forme nuove di neo- centralismo decisionale. Le

stesse pratiche di concertazione, come quelle di partnership, a quelle deliberative a quelle di negoziazione prevedono una diversa combinazione di questi livelli decisionali.

Un'ultima considerazione attiene al metodo utilizzato nel lavoro di tesi. Lo studio dei fatti e delle cause di una possibile convergenza nonché delle politiche che caratterizzano le aree in ritardo di sviluppo, appartenenti ai sistemi economici avanzati, è stata affrontata attraverso tre approcci metodologici. Il primo approccio è di tipo teorico: esso è peculiare a quell'ampia letteratura che indaga sulla genesi e soprattutto sulle cause di persistenza della divergenza osservabile tra regioni, sui processi di convergenza. Il secondo approccio è di tipo descrittivo e/o valutativo e, in sostanza, analizza le performance di lungo periodo delle specifiche regioni in ritardo di sviluppo e di cui si cerca di costruire le condizioni iniziali, l'articolazione della struttura sociale e la distribuzione del potere politico nonché i fattori produttivi materiali e immateriali e che si basa sulla discussione delle scelte di politica economica adottate, la loro evoluzione e il loro impianto. Infine il metodo della comparazione dei fattori politici ed istituzionali che ha permesso di paragonare alcune fasi di processi simili tra di loro.

Il lavoro di tesi è suddiviso in due parti, una prima parte più propriamente teorica ed una seconda in cui vengono descritti e comparati i casi dei tre paesi scelti. Questa introduzione risente del modo in cui sono state organizzate le riflessioni nel lavoro di tesi ed è a sua volta suddivisa in una prima parte in cui si cercherà di fornire le coordinate interpretative di cui ci si è avvalsi ed in una seconda parte dove vengono anticipate alcune considerazioni sui casi empirici comparati.

## **2. Un *framework* interpretativo**

Si è già avuto modo di dire che l'interrogativo che permea il lavoro di tesi attiene a se si sia verificato un processo di convergenza che abbia portato all'affermazione di modalità prevalenti di regolazione delle economie locali, inteso poi nella duplice accezione di "convergenza nello sviluppo" e di "convergenza nelle modalità di regolazione".

La prima parte della tesi contiene delle riflessioni di carattere teorico concettuale, attraverso cui si sono intesi definire “i termini” con cui è stata posta la questione.

Si è scelto di misurarsi sul tema della *convergenza nello sviluppo*, cercando di sciogliere due “nodi”, naturalmente nel senso metaforico del termine. Il primo nodo ha riguardato *se e come* all’interno dei paradigmi di analisi dello sviluppo, che si sono avvicendati, si sia effettivamente venuto ad affermare un modello predominante di sviluppo; il secondo nodo riguarda invece *quale* modello di sviluppo si tratta e quali sono le sue caratteristiche.

Il percorso argomentativo scelto ha preso le mosse più specificamente dalla definizione o meglio dalle definizioni date al concetto di sviluppo. Quello che all’apparenza può sembrare un banale esercizio definitorio si è rivelato, invece, molto utile. Infatti, la ricostruzione dell’estensione del concetto di sviluppo alla “componente sociale”, e non solo economica, ha permesso di comprendere come, soprattutto negli ultimi anni, si sia arrivati a porre l’accento sull’aspetto “partecipativo” dello sviluppo (Tommasoli, 2001).

Nello specifico, la risoluzione del primo nodo viene ricercata all’interno di una attenta analisi della evoluzione delle teorie dello sviluppo e di quelle della convergenza.

Così, nel caso delle teorie dello sviluppo, si dimostra come si sia passati da approcci dualistici dello sviluppo (Nurkse, 1953; Rosenstein-Rodan, 1943; Rostow, 1960; Lewis, 1955;), a quelli liberisti e infine a quelli incentrati sull’idea dello sviluppo endogeno e neo-istituzionalista (Amin e Thrift, 1994; Amin, 1998). Nel caso, invece, delle teorie della convergenza si pone l’accento sul passaggio da una concezione di convergenza puramente economica ad una nuova versione che tende a intravedere nei fenomeni di ri-regolazione concertata dell’economia un modello verso cui starebbero convergendo le varie economie (Regini, 2000).

In effetti, ciò che emerge è che entrambi questi filoni di analisi hanno trovato un punto di incontro nella comune risoluzione raggiunta rispetto al problema della produzione dei beni pubblici collettivi, strettamente connessa con il problema di come stipulare un nuovo compromesso sociale (Crouch, 1999).

La questione delle modalità di produzione dei beni collettivi, e delle combinazioni istituzionali più efficaci è, infatti, centrale tanto nelle teorie della convergenza quanto in quelle dello sviluppo dell'ultim'ora. Per quanto concerne la teoria della convergenza, essa si è concentrata sulla affermazione della micro- regolazione, avvenuta negli ultimi anni e dipesa dal mutamento dei modelli regolativi e dal cambiamento delle istituzioni rilevanti per l'allocazione delle risorse che si sono venute a determinare. A partire dagli anni Novanta sono venuti alla ribalta nuovi meccanismi di regolazione, e di produzione dei beni collettivi, che sono diversi non solo dal modo di operare del mercato, ma anche da quell'intervento diretto e intenzionale delle istituzioni pubbliche e delle organizzazioni di interessi a livello centrale che era apparsa l'unica alternativa finora possibile. Nelle economie dell'Europa occidentale, nell'ultimo decennio, si è fatto sempre maggior ricorso a meccanismi di regolazione dell'economia decentrati a livello "micro". Micro-regolazione in quanto caratterizzata dalla perifericità dei luoghi, diventati cruciali per la produzione dei beni collettivi e dalla preminenza dell'iniziativa degli attori economici- sociali (imprese, sindacati, associazioni). Preminenza dei meccanismi di produzione indiretta e periferica di un bene collettivo, ma anche creazione di un sistema cooperativo di rapporti sono gli ingredienti su cui si fonda la micro- regolazione dei beni collettivi.

Le teorie dello sviluppo, invece, superata la fase di individuazione di percorsi in grado di fornire incentivi giusti ad attori isolati, hanno cominciato a riflettere su percorsi molto più socialmente costruiti attraverso la capacità di cooperare tra soggetti diversi, pubblici e privati, individuali e collettivi. In particolare i cambiamenti degli ultimi decenni segnalano il passaggio verso nuovi esperimenti di radicamento sociale delle attività economiche e di produzione di beni pubblici collettivi. I cambiamenti intervenuti nell'ambito di queste teorie sono stati ricondotti all'affermazione della concezione neo- istituzionalista dello sviluppo, inteso come un processo fondato sulle istituzioni e come un prodotto sociale, il cui punto centrale, che poi viene tradotto in un programma politico, è quello di "costruire la ricchezza dei luoghi" attraverso l'innalzamento della base economica, istituzionale e sociale (Amin, 1998).

Da un lato quindi i meccanismi di regolazione improntati sulla perifericità dei luoghi e sul coinvolgimento degli attori locali nelle

scelte strategiche per il territorio su cui insistono, dall'altro processi di sviluppo improntati sulla capacità di creare e ricreare un sistema locale attraverso la produzione di beni pubblici collettivi.

A ben guardare entrambi questi meccanismi rientrano all'interno di uno specifico *paradigma* quello *dello sviluppo locale*.

In effetti il primo nodo sembrerebbe aver trovato nel paradigma dello sviluppo locale una risposta affermativa rispetto a se, almeno da un punto di vista teorico, si sia verificato una convergenza nello sviluppo.

Tuttavia nel lavoro di tesi una ulteriore riprova di ciò viene ricercata nell'aspetto della diffusione dello stesso paradigma: quanto questo paradigma è diffuso in Europa? Quanto veramente e correttamente si può parlare di percorsi di sviluppo locale in Europa?

La risposta a questi due interrogativi viene ricercata nella diffusione in Europa dei sistemi produttivi locali. La questione della convergenza nello sviluppo locale viene quindi affrontata attraverso le singole esperienze nazionali. Le considerazioni tratte, come si avrà modo di approfondire nella trattazione, rilevano come le esperienze realizzate nei vari paesi europei siano troppo differenziate per permettere di trarre delle conclusioni univoche in termini di una convergenza nello sviluppo locale. Alcune regioni d'Europa, con elevata densità di reti di piccole e medie imprese e di sistemi istituzionali che producono in maniera efficiente beni collettivi per la competitività sembrerebbero star convergendo verso questo modello di sviluppo. È questo il caso dell'Italia e della Germania. Altri paesi, invece, come nel caso del Regno Unito registrano tassi di crescita di sistemi di imprese piuttosto scarseggianti anche se presentano una efficiente produzione dei beni pubblici collettivi. Anche nei casi di "successo" i percorsi di sviluppo locale realizzati sono molto eterogenei. Tuttavia, l'insieme dei vantaggi connessi alla convergenza verso uno sviluppo locale lascia aperta la riflessione sul verificarsi di una fattiva convergenza.

Anche se l'insieme di considerazioni svolte sulla convergenza verso percorsi di sviluppo locale in Europa non ci permette di rispondere in modo chiaro ed univoco agli interrogativi sopra richiamati, rimane ancora da sciogliere il *secondo nodo* che attiene a quali tratti presenta il paradigma dello sviluppo locale.

A ben guardare vi sono una serie di elementi che segnalano la presenza e il consolidarsi di elementi nelle esperienze di sviluppo locale che è possibile ricondurre a degli assiomi del modello stesso. Riprendendo

ciascuno di questi assiomi, si tenterà di evidenziare l'evoluzione di ognuno e così facendo di dimostrare non solo quali sono i tratti che contraddistinguono il modello dello sviluppo locale, verso cui rimane aperta la questione della convergenza, ma anche di comprendere come il paradigma dello sviluppo locale si sia in questi anni "complicato".

La prima parte della tesi si conclude con l'analisi del secondo tipo di *convergenza* individuata, quella *nei meccanismi di regolazione* dell'economia, avvenuta nei diversi paesi europei.

Se finora la discussione ha portato ad evidenziare come si sia verificata una convergenza verso forme più complesse di co- produzione dei beni pubblici collettivi a più alto contenuto relazionale e cognitivo, in questa parte della tesi questa questione viene affrontata in maniera più approfondita ipotizzando che se di convergenza verso meccanismi di regolazione trattasi essi ineriscono *meccanismi di regolazione concertata*.

L'interpretazione offerta relativamente a questa convergenza è stata impostata attraverso una duplice riflessione: la prima inerente la produzione di politiche attraverso la mediazione degli interessi organizzati e i cambiamenti che sono intervenuti nelle modalità di partecipazione alle scelte pubbliche; la seconda tesa ad approfondire le nuove modalità di partecipazione ai processi decisionali e la possibilità di individuare delle pratiche di partecipazione concertata. Pratiche concertative, ovvero, pratiche di decisioni e di azioni a cui danno corso gli attori e che confluiscono all'interno degli accordi concertati.

Queste riflessioni sottendono i seguenti interrogativi: se la partecipazione alle scelte pubbliche da parte di portatori di interessi è di fatto una pratica non nuova, quali sono i nuovi tratti che essa ha assunto? Le pratiche di partnership, quelle deliberative e quelle di negoziazione, che la letteratura ha portato alla ribalta in questi anni, possono essere etichettate come pratiche concertative?

La risposta alla prima domanda è stata ricercata nella differenza nei passati sistemi di mediazione pluralisti e neocorporativisti e quelli "nuovi" definiti come negoziati.

Per quanto concerne, invece, le pratiche concertative si sostiene nella tesi che i processi di scelta collettiva, che danno vita ad accordi, che confluiscono poi all'interno delle politiche pubbliche, presentano una portata ed una efficacia diversa.

Le pratiche di concertazione possono essere diverse poiché diverso è il grado di coinvolgimento all'interno di un accordo che può variare in funzione dell'intensità e della disponibilità concesse agli attori e manifestate dagli stessi a perseguire delle strategie concertative, e poiché diversi sono gli ambiti di implementazione delle decisioni, redatti ai diversi livelli di governo e che può rimanere all'interno della sfera pubblica o allontanarsi da essa.

Sono state, pertanto, individuate diverse pratiche concertative a seconda di come si combinano i predetti fattori. Ciascuna di queste pratiche si differenzia per come gli attori si relazionano tra di loro, attraverso quali aggiustamenti successivi modificano i loro comportamenti e si differenziano anche per le modalità di azione, ovvero per le risorse e le strategie che gli attori utilizzano e che condizionano gli esiti delle decisioni.

Ciascuna di queste pratiche si contraddistingue, in sintesi, per il tipo di accordo che lo sostanzia e per il metodo di concertazione che adotta. Le pratiche di concertazione individuate sono state nello specifico, le pratiche di partnership, le pratiche deliberative e infine le pratiche di negoziazione.

Se per la trattazione delle specifiche pratiche si rimanda al lavoro di tesi, in questa parte si vogliono anticipare alcune conclusioni relative al tema della convergenza nei meccanismi di regolazione. Una prima considerazione attiene al fatto che è possibile sostenere che la produzione dei beni pubblici viene ad essere espletata attraverso "pratiche sociali piuttosto che attraverso policies", o meglio attraverso politiche che prendono sempre più la forma di processi socio-istituzionali e che escono dalla cornice dello stato amministrativo.

Una seconda considerazione richiama l'opportunità di non mettere in contrapposizione tra di loro o in ordine gerarchico le diverse pratiche di concertazione. Ogni formulazione può avere realizzazioni più o meno infelici, più o meno appropriate. Il ricorso a metodi differenti probabilmente sta ad indicare priorità pubbliche differenti e politiche pubbliche differenti. Ed è sul tipo di politiche poste in essere nei vari paesi e sulle pratiche di concertazione che li sostanziano che è dedicato il resto della trattazione.



### 3. Percorsi di sviluppo e pratiche di concertazione

La seconda parte della tesi è incentrata espressamente sulla comparazione delle esperienze di sviluppo e delle pratiche di concertazione realizzate nei tre paesi presi in considerazione, il Regno Unito, la Germania e l'Italia, e più specificamente nei rispettivi territori che corrispondono alle aree in via di sviluppo.

È proprio attraverso la comparazione dei percorsi di sviluppo e l'analisi delle modalità di interazione tra soggetti individuali e collettivi e delle pratiche di concertazione a cui essi danno corso, all'interno delle principali politiche poste in essere per la promozione dello sviluppo, che si tenterà di rispondere all'interrogativo sulla convergenza.

Prima di entrare nel merito delle esperienze che caratterizzano i vari casi, si è proceduto ad individuare dei "criteri", delle categorie in grado di ricostruire un ordine esplicativo, degli "ambiti di analisi" attraverso cui confrontare i vari casi e capaci di guidare così la stessa comparazione.

Un primo criterio che è stato individuato per la comparazione dei casi è stato, dunque, quello delle "*priorità di sviluppo*".

Una prima questione che si è imposta all'attenzione ha riguardato la differenziazione dei diversi casi scelti in quanto a storia, a concezione dello sviluppo, alle filosofie e alle strategie che hanno sostanziato e sostanziano gli interventi messi in campo; e alla mancata omogeneità dei contesti socio- economici ed istituzionali nonché alle diverse condizioni strutturali che contraddistinguono ciascun caso.

Partendo dal presupposto che le politiche regionali per lo sviluppo attuate in ciascun paese, nel corso degli anni, non si sono innescate in un "vuoto storico", ma bensì sono l'esito di condizionamenti storicamente consolidati, e che prendere atto delle diverse condizioni di partenza di ciascun territorio affetto da squilibrio, può aiutare a capire meglio le politiche messe in campo per contrastarlo, si è proceduto a ricostruire ed approfondire le *priorità di sviluppo* perseguite in ciascun paese.

All'interno del lavoro di tesi la disamina delle priorità di sviluppo viene trattata tentando di esaltare il rapporto che sussiste tra queste e le politiche di sviluppo messe in campo, rapporto che condiziona i percorsi di sviluppo intrapresi nei vari paesi.

Un secondo criterio di comparazione è stato rintracciato nell'analisi dei *percorsi di sviluppo*, analisi che si è sostanziata nella disamina delle politiche regionali e nella ricostruzione delle varie fasi nel “modo di intervenire” per la promozione dello sviluppo, che ciascun paese ha attraversato.

Attraverso la ricostruzione temporale delle diverse politiche poste in campo in ciascun paese si è cercato di esaltare i cambiamenti intervenuti nelle politiche, cambiamenti che non sono mai solo semplicemente una modifica degli strumenti adottati, ma l'esito di processi più complessi, frutto di variazioni intervenute nelle priorità degli interventi e nelle “filosofie” di sviluppo che li accompagnano, nonché nelle circostanze che determinano la fine di talune certezze e l'affermazione di nuove; e ancora l'esito di cambiamenti che si vengono a determinare nell'approcciare anche “vecchi” problemi attraverso nuove soluzioni.

Un terzo criterio è stato, infine, rintracciato nella ricostruzione delle *strategie di sviluppo* e delle *pratiche di concertazione*. Le informazioni sul tipo di cause che hanno generato i divari, e sulle priorità di sviluppo di ciascun paese, e la stessa analisi dei percorsi di sviluppo attuati ha permesso di ricostruire quelle che sono state le diverse strategie che hanno orientato e stanno orientando i diversi interventi e di confrontare così tali strategie tra loro. Sempre ai fini della comparazione si è, inoltre, evidenziato per ciascuna esperienza il tipo di accordo a cui prevalentemente si è fatto ricorso, nonché quelle pratiche di concertazione, per cui ciascun caso scelto ha fornito una esemplificazione.

Vengono quindi tracciati all'interno del lavoro di tesi una serie di argomentazioni relativamente ai divari del Regno Unito della Germania e dell'Italia, che evidenziano da un lato la presenza di alcune convergenze e dall'altro di altrettante diversità. Di seguito si anticipano alcuni passaggi dei “percorsi multipli” di sviluppo locale sperimentati in questi tre paesi.

*Percorsi di sviluppo, strategie di sviluppo e pratiche di partnership nel Regno Unito*

Il Regno Unito è un paese che presenta anch'esso delle differenziazioni interne ai processi di sviluppo ed è caratterizzato da aree ad elevata crescita economica ed aree depresse.

Proprio uno dei temi più attualmente dibattuti nel Regno Unito riguarda appunto quello della ridefinizione delle linee del percorso di sviluppo da avviare nell'intero paese e soprattutto nell'area settentrionale, l'area più debole, in riferimento all'individuazione di "nuove" modalità e di "nuovi" contenuti attraverso cui avviare una diversa logica di intervento pubblico (Raines, 1998; 2001).

È in questa scia che si collocano alcune modifiche intercorse ai principali strumenti per la promozione dello sviluppo (es. RSA) e il ricorso a nuovi strumenti e modalità che hanno ampliato i margini di azione degli attori locali, margini poi ulteriormente rafforzati dal processo di devoluzione, avvenuto a favore della Scozia e del Galles, che ha conferito a questi territori a livello regionale delle nuove e importanti competenze.

A quelli che ad una prima analisi potrebbero apparire dei fenomeni non desueti nel panorama europeo, si delineano attraverso il lavoro di tesi alcune caratteristiche relative all'esperienza anglosassone in generale e all'esperienza del territorio a nord del Muro di Adriano, il territorio scozzese, e quello anglo-gallese in particolare.

Una prima particolarità è rintracciabile nella stessa storia del divario Nord- Sud del Regno Unito, un divario con una accezione geografica specularmente rovesciata rispetto all'Italia. Esso si lega per lo più ad uno specifico problema, la disoccupazione dovuta a crisi settoriali piuttosto che a ragioni strutturali, il cui abbattimento è stato ed è l'obiettivo principale delle politiche regionali messe in campo ed ha ispirato le "filosofie" di intervento per contrastarlo (*cfr. capitolo terzo- paragrafo 3.2*). Le priorità di sviluppo, quindi, del Regno Unito sono riconducibili per lo più alla risoluzione del problema della disoccupazione, un problema di ordine circoscritto, variabile e costante nel tempo. Nell'ambito della tesi verrà dimostrato come la limitatezza degli obiettivi, unitamente alla dispersione territoriale del fenomeno della disoccupazione abbia fatto sì che le priorità di sviluppo siano rimaste sostanzialmente immutate nel corso del tempo e che anche il

tipo di risoluzione, dopo un serie di calibrazioni rispetto al tipo di interventi messi in atto non abbia subito sostanziali modifiche, ovvero sia continuato ad essere stato esercitato a mezzo incentivi, ma soprattutto attraverso una modalità di allocazione delle risorse altamente “centralizzata”.

All'interno di quello che è stato, dunque, una modalità di intervento sostanzialmente immutata sono stati rintracciati alcune particolarità relative al percorso di sviluppo realizzate sul territorio anglosassone, da cui poi è stato possibile evincere la particolare configurazione istituzione che si è venuta a determinare, le strategie di sviluppo che sono perseguite e messe in atto, e quel particolare tipo di pratiche di concertazione che contraddistinguono alcune esperienze realizzate sul territorio scozzese e gallese.

Così una ulteriore peculiarità dell'esperienza anglosassone, desunta nella ricostruzione dei *percorsi di sviluppo* realizzati, è stata rintracciata nel ruolo svolto dalle agenzie di sviluppo, la cui istituzione a partire dalla fine degli anni settanta ha comportato una complessiva reimpostazione delle politiche di aiuto all'interno del paese (*cfr. capitolo quarto- paragrafo 4.3.1*). In sintesi ciò che emerge dalla ricostruzione condotta è che le politiche di sviluppo hanno continuato ad avere una conduzione eminentemente centralizzata, anche attraverso le stesse agenzie di sviluppo che hanno agito ed ancora adesso agiscono, nonostante la recente devolution, sotto il controllo del governo centrale. Ciò che caratterizza le politiche per lo sviluppo nel Regno Unito è da un lato la crescita di importanza assunta dalle agenzie di sviluppo, che sono state ulteriormente potenziate con una legge del 1999, e dall'altro la perdita sempre più evidente del radicamento delle politiche per lo sviluppo in generale sui territori. Con la particolarità, inoltre che queste ultime hanno teso sempre più a coprire tutto il territorio nazionale, con una crescente enfasi su investimenti selettivi che premiano l'attrazione di investimenti esterni nelle aree, la creazione di impresa e di occupazione.

A quella che è una “politica dall'alto”, anche se non lontana dai territori, si associa un modello di organizzazione produttiva a sviluppo “*non endogeno*”, dove la regolazione di mercato che vede protagoniste le imprese di maggiori dimensioni esterne all'area è solo in minima parte attenuata dalla presenza di importanti legami comunitari (Crouch *et al.* 2001).

La caratteristica della centralizzazione delle politiche e al contempo della prossimità con i territori è stata realizzata attraverso il particolare funzionamento delle agenzie di sviluppo e il modo in cui queste si rapportano con gli attori sovra locali e locali, come l'analisi tratta delle esperienze realizzate nel Galles e nella Scozia dimostra. Emerge nell'analisi condotta un altro tratto caratteristico del Regno Unito: l'implementazione di *strategie di sviluppo* basate sul meccanismo misto "competizione e cooperazione" (cfr. *capitolo quinto-paragrafo 5.2*). La molla per promuovere lo sviluppo è stata individuata, infatti, da un lato attraverso l'innescio di forme di competizioni tra regioni, nel duplice senso dei territori e di apparati politici-amministrativi, che competono appunto tra di loro per l'attrazione di investimenti interni. Nell'insieme questa strategia è servita a stemperare la logica eminentemente distributiva degli incentivi, per lo più finanziari, distribuiti a mezzo di politiche di sviluppo. Dall'altro lo sviluppo è stato perseguito attraverso meccanismi cooperativi, attuati a livello locale, per il tramite delle Agenzie di Sviluppo che hanno saputo mettere a sistema le risorse locali e ricreare quei vantaggi per la localizzazione degli investimenti. Nella tesi viene dimostrato come la particolare configurazione istituzionale, incentrata sul ruolo degli attori privati e sul ricorso a pratiche di contracting out e di project financing, e la stessa strategia di competizione mista a cooperazione abbiano sancito il ricorso ad una modalità di accordo tra gli attori locali e centrali della filiera istituzionale anglosassone, che ha visto almeno nell'ambito di uno strumento come quello dell'RSA, uno dei maggiori strumenti per lo sviluppo, a *pratiche di partnership*.

#### *Percorsi di sviluppo, strategie di sviluppo e pratiche di deliberative in Germania*

Quello della divisione Est- Ovest della Germania è tra i divari più noti, legato per lo più ad uno degli eventi storici più importanti che hanno segnato lo scorso secolo, la caduta del muro di Berlino. Nel corso di questi quindici anni di intervento straordinario, la Germania dell'Est ha tentato, ed in parte è riuscita, ad allinearsi alla parte Ovest. Ad oggi, infatti, uno degli obiettivi delle politiche per lo sviluppo in Germania Est, quello che riguardava la compensazione

degli svantaggi che le imprese e le famiglie avrebbero patito per l'abbandono di un'economia pianificata, può dirsi concluso. Un obiettivo che, tuttavia, non può dirsi ancora raggiunto è relativo alla creazione di una struttura economica competitiva capace di autosostenersi. La Germania dell'Est presenta, infatti, ancora sensibili divari interni in quanto a produttività, disoccupazione, distorsione del mercato del lavoro, dipendenza dai trasferimenti dell'Ovest. I processi di deindustrializzazione, re-industrializzazione e terziarizzazione affidate ad imprese locali, e soprattutto ad investitori esterni trainati dall'intervento statale, hanno mostrato i vantaggi di una più immediata crescita occupazionale, ma hanno anche lasciato insoluti da un lato il problema della dipendenza generata dall'intervento, sia in termini di incentivazione agli investimenti che di sovvenzionamento al costo del lavoro, e dall'altro il problema dell'effettiva capacità di questi stessi investimenti di creare uno sviluppo duraturo ed endogeno.

Se a livello politico questi sono i problemi con il quale si sta misurando la Germania dell'Est, a livello locale si registra, soprattutto negli ultimi anni, la diffusione di una microimprenditorialità e quindi di potenzialità di sviluppo endogeno. Infatti, nei sistemi locali attorno a Berlino, sia quelli periferici, ma caratterizzati da una certa tradizione industriale, che si trovano nei Länder di Turingia e Sassonia si sono manifestati fenomeni di dinamismo industriale per iniziativa di imprenditori locali. È evidente che per queste realtà locali il processo di trasformazione ha aperto delle opportunità che devono essere adeguatamente sfruttate per innescare processi di sviluppo locale, che pongono in primo piano la questione del rapporto tra intervento esterno e mediazione da parte degli interessi locali.

Negli ultimi anni così, sulla scia di queste spinte, si registra in Germania un attivismo delle élites locali e un maggior protagonismo dei Länder. I policy makers hanno incominciato a modificare la logica del sostegno pubblico e l'assetto complessivo delle misure di incentivo e di aiuto, passando da una logica di intervento straordinario sottoforma di trasferimento di reddito erogati in forma generalizzata nell'area, ad una logica di promozione e di finanziamenti erogati per obiettivi- target e ben mirati alle potenzialità che le diverse regioni mostrano di possedere. L'idea sottostante questa nuova logica di politica economica è quella di coinvolgere progressivamente le aree meno avanzate nel processo di sviluppo: la visione teorica è sempre quella centro-

periferia, mentre il tema al centro del dibattito di policy riguarda la natura e i costi relativi ai meccanismi di trasmissione economici ed istituzionali, necessaria a re- distribuire tra aree e tra settori i benefici dello sviluppo.

Quello che all'apparenza è un fenomeno che renderebbe l'esperienza della Germania dell'Est molto simile a quella del Mezzogiorno d'Italia alle soglie degli anni novanta- la fine dell'intervento straordinario, le misure di razionalizzazione della spesa pubblica e il ricorso a modalità di coinvolgimento per indirizzare le risorse finanziarie sui territori- presenta tuttavia delle specificità, che vengono qui anticipate.

La Germania dell'Est presenta una prima peculiarità nella natura duplice delle *priorità di sviluppo*, di cui in parte finora si è detto (*cfr. capitolo terzo- paragrafo 3.3*). Innanzitutto, una prima priorità ha riguardato la risoluzione del problema del passaggio da una economia pianificata ad una di libero mercato, in cui è stata letteralmente “catapultata” la Germania dell'Est, che ha richiesto un intervento centralizzato teso per lo più a coordinare forme di privatizzazione. Una seconda priorità, che sta emergendo soprattutto nell'ultimo periodo che segue quello frenetico di privatizzazione e di appoggio rivolto alle grandi imprese, è quella di rafforzare il settore produttivo locale che nonostante tutto è continuato a crescere.

Il *percorso di sviluppo* realizzato nella Germania dell'Est vive in questo momento una fase di svolta, per quanto concerne le modalità di intervento per il rilancio dello sviluppo (*cfr. capitolo quarto- paragrafo 4.3.2*).

Finora l'obiettivo di accelerare il processo della unificazione era stato assolto attraverso trasferimenti di risorse che non hanno avuto precedenti storici. Le politiche per lo sviluppo messe in campo in Germania hanno riguardato, infatti, il compito comune del miglioramento della struttura economica regionale (programma GA) gestito in maniera congiunta dal governo centrale e dai Länder. Singolare appare il fatto che il percorso di sviluppo realizzato all'interno di uno stato federalista come quello tedesco, in cui le politiche per lo sviluppo a cui si è fatto prevalentemente ricorso sono state finora di natura prevalentemente centralizzata.

Quella che potrebbe, tuttavia, apparire una “incongruità” viene stemperata da una specifica *strategia di sviluppo* che costituisce poi il tratto costitutivo della Germania per il rilancio dello sviluppo: la

semisovranità e l'autogoverno (*cfr. capitolo quinto- paragrafo 5.2.2*). La Germania, infatti, si caratterizza da un lato per essere uno Stato frammentato e decentrato, con capacità di intervento diretto limitate, che ha imparato a concludere accordi con gli attori indipendenti della società civile, che possiedono una propria sovranità. Dall'altro per una presenza di una società in grado di autogovernarsi mediante organizzazioni intermediarie accentrate.

All'interno di queste peculiarità le politiche di sviluppo messe in campo hanno rispecchiato la nota concezione di "social market economy", una sorta di filosofia sociale di mercato che si è imposta come alternativa al liberismo anglosassone.

Anche se lentamente, si è detto che la Germania sta stemperando i tratti eccessivamente centralizzati delle politiche, aprendosi a forme di partecipazione dal basso. In particolare nel lavoro di tesi viene ripresa l'esperienza dell'accresciuta autonomia sperimentata dai Länder dell'Est in materia di programmazione regionale dei fondi strutturali (*cfr. capitolo quinto- paragrafo 5.2.2*). La programmazione delle politiche regionali per lo sviluppo in Germania dell'Est ha subito delle profonde modifiche a seguito della introduzione dei nuovi Länder all'interno dei Fondi Strutturali. Il modo in cui ciò sia avvenuto, il cambiamento nel policy network che si è verificato, e come la Germania dell'Est ha fatto proprio da un lato il meccanismo di funzionamento del federalismo cooperativo e le logiche di partnership promosse dalla Comunità Europea viene approfondito nel lavoro di tesi. Tuttavia, è possibile qui anticipare che, l'esperienza della Germania offre una esemplificazione del ricorso a pratiche deliberative. L'esempio della programmazione regionale dimostrerà, infatti, che se a livello regionale i nuovi Länder hanno acquisito una maggiore autonomia i livelli locali stentano ancora ad avere un ruolo che superi l'apporto semplicemente deliberativo, non vincolante, della loro partecipazione ai processi decisionali.

#### *Percorsi di sviluppo, strategie di sviluppo e pratiche di negoziazione in Italia*

Come è ben noto una delle principali caratteristiche dell'economia italiana è data dalla presenza di profonde disparità territoriali tra aree forti e aree deboli. Per lo più questi squilibri



regionali hanno sempre avuto un carattere di maggiori gravità rispetto a quelli del Regno Unito e della Germania, sia per l'entità della popolazione coinvolta, sia per le dimensioni nelle differenze, nei redditi e nelle condizioni di vita.

Sino agli inizi degli anni Novanta si è cercato di rispondere a questi squilibri attraverso politiche di riequilibrio territoriale basate su di un intervento pubblico di proporzioni consistenti ma che non è riuscito a promuovere uno sviluppo locale autonomo nelle regioni deboli (Triglia, 1992). Verso la fine degli anni Novanta, tuttavia, con l'inizio della stagione della programmazione negoziata si sono ribaltati i presupposti alla base dell'intervento dello stato nel Mezzogiorno d'Italia. Con la fine dell'intervento straordinario e l'inizio di una nuova stagione politica, si apre la strada a nuove forme di intervento ordinario nelle aree depresse, imperniate sul coinvolgimento di una pluralità di attori pubblici e privati, attraverso il ricorso a strumenti basati su accordi, negoziati e sul metodo della negoziazione.

Di seguito si riprendono alcuni aspetti che caratterizzano il caso del Mezzogiorno d'Italia, e che dimostrano proprio questa tendenza al ricorso a forme di concertazione locale per lo sviluppo.

Per quanto riguarda le *priorità di sviluppo* nel caso italiano si assiste ad un radicale spostamento dell'asse delle priorità, ad un cambiamento di rotta "repentino" nel modo di intraprendere lo sviluppo (cfr. capitolo terzo- paragrafo 3.4). Da uno sviluppo dall'alto, centralizzato ed eterodiretto, attraverso cui si puntava all'industrializzazione nel periodo dell'intervento straordinario, ad uno sviluppo endogeno ed autosostenuto attraverso cui si è puntato a potenziare il sistema produttivo locale. L'esigenza avvertita è stata quella di mettere in campo delle politiche in grado di "governare le economie territoriali", che presentassero cioè una capacità di integrare, di dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e d'altra parte di rappresentarli all'esterno, di sviluppare delle strategie più o meno unificate in relazione al territorio e agli altri livelli di governo.

Sono ormai trascorsi all'incirca una decina di anni da quando le politiche della negoziazione sono state individuate, e nel frattempo si sta assistendo ad un riordino degli strumenti e degli interventi per il territorio, in cui si intrecciano fratture profonde rispetto all'iniziale formula di intervento e all'affermarsi di nuove logiche di azione,

logiche i cui tratti si è cercato di ricostruire attraverso una analisi dei *percorsi di sviluppo* intrapresi nel Mezzogiorno (*cfr. capitolo quarto-paragrafo 4.3.3*).

L'analisi dell'evoluzione degli strumenti, che a partire dagli anni Novanta sono stati utilizzati per intervenire nel Mezzogiorno d'Italia, ha evidenziato un radicale cambiamento nelle modalità di partecipazione e nella formula del coinvolgimento degli attori locali. Recenti ricerche hanno evidenziato come tale evoluzione si sia articolata in tre fasi: una prima fase, che corrisponde alla I e alla II generazione dei Patti territoriali, in cui sono prevalse forme di spontaneismo territoriale nell'accogliere e nell'attuare le politiche per lo sviluppo; una seconda fase in cui si assiste ad una combinazione mista di dirigismo regionale e di spontaneismo territoriale, che coincide con il varo della Progettazione integrata, e una terza fase in cui si sta verificando una stardadizzazione dei processi di governo e l'inizio di un neo- centralismo regionale, in cui l'amministrazione centrale sta assumendo sempre più importanza nei meccanismi delle politiche negoziate (De Vivo, 2005).

I cambiamenti intercorsi nelle politiche per lo sviluppo trovano una spiegazione negli stessi cambiamenti che si sono registrati nelle *strategie di sviluppo*, che hanno sostanzialmente i diversi interventi nel corso di questi oltre cinquant'anni di politiche per lo sviluppo nel Mezzogiorno (*capitolo quinto- paragrafo 5.2.3*).

Così è possibile rintracciare una prima strategia, successiva all'intervento straordinario, che prende le distanze da una logica svilupppista, centralista ed eteronoma, e che si impone massimizzando forme di sviluppo auto- sostenuto e capace di reggersi su risorse, soggetti ed attività di imprese endogeni. Questa prima strategia ha puntato per lo più alla promozione di politiche che si inseriscono all'interno del paradigma dello sviluppo locale e alla promozione di una crescita e al contempo di una sostenibilità sociale. La frammentazione generata a livello locale, in questa prima fase, dovuta all'emergere di forme di governo inedite, non tradizionali che ricercano una legittimazione, ha fatto correre al riparo le istituzioni intermedie di governo, che in questa seconda fase stanno vivendo una nuova stagione di riacquistata centralità nella promozione delle politiche. Così la nuova strategia di sviluppo perseguita è divenuta quella dell'integrazione centralizzata. Una strategia, che si potrebbe definire propria della

stagione matura delle politiche territoriali, in cui si ricerca una maggiore integrazione tra i diversi livelli di governo.

Attraverso l'analisi di alcune politiche per lo sviluppo locale e la loro attuazione nell'ambito di una regione del Mezzogiorno d'Italia, la Regione Campania, nel lavoro di tesi si cerca di rintracciare un esempio di *pratiche di negoziazione*.

Il caso della Regione Campania si presta, inoltre, come esempio delle trasformazioni che le stesse forme di concertazione stanno subendo e che definiscono una nuova stagione in cui i meccanismi di coinvolgimento e le regole che le sottendono, nate come spontanee, tendono a diventare sempre più centralizzate.

#### **4. Conclusioni**

Per concludere, al termine del lavoro di tesi vengono ripresi i due interrogativi che hanno guidato l'analisi. Il primo riguarda se è possibile rintracciare nelle esperienze di sviluppo realizzate nei territori delle forme di convergenza nello sviluppo (*cfr. capitolo quarto-paragrafo 4.4*), il secondo invece riguarda l'eventuale presenza di forme di convergenza nelle pratiche di regolazione realizzate nei tre paesi (*cfr. capitolo quinto- paragrafo 5.3*).

Compito di questa introduzione non è quella di anticipare le conclusioni del lavoro di tesi, ma bensì quello di illustrare le riflessioni che le hanno guidate.

Il confronto tra le priorità di sviluppo, i percorsi di sviluppo, le strategie di sviluppo e le pratiche di concertazione realizzate nei tre casi presi in considerazione ha mostrato come le stesse politiche di sviluppo siano frutto di un complesso intreccio istituzionale.

Ed è proprio a partire dalla riflessione sulle "architetture istituzionali", e alla loro specifica unitarietà di indirizzi e di istituzioni, che vengono tirate le somme del seguente lavoro.

La stessa disamina delle diverse architetture istituzionali messe in campo nei paesi esaminati permette nel lavoro di tesi di scardinare alcuni pregiudizi in materia di sviluppo e comunque di circostanze che possono in ogni caso determinare un successo delle politiche di sviluppo e che accompagnano taluni interventi.

## Capitolo Primo

### *Modelli di sviluppo e teorie sulla convergenza*

1.1 Introduzione; 1.2 Una nozione di sviluppo; 1.2.1 Approcci teorici allo sviluppo; 1.3 Le teorie della convergenza; 1.4 Un nuovo approccio: la convergenza nello sviluppo locale; 1.5 Diffusione dei sistemi produttivi locali in Europa: convergenza verso il paradigma dello sviluppo locale?; 1.6 Un campo di applicazione della teoria della convergenza: il Mezzogiorno d'Italia, i Mezzogiorni d'Europa.

#### *1.1 Introduzione*

Nel corso degli ultimi decenni è sempre più venuta crescendo l'attenzione per l'analisi dei percorsi di *sviluppo*. Non mancano in letteratura studi che cercano di capire quali i motivi e le circostanze che hanno determinato in alcuni casi una buona performance economica dei territori e quali invece hanno concorso a determinare processi di declino. Talvolta, la vitalità economica di un territorio è rintracciata nell'organizzazione produttiva realizzata in specifici sistemi locali o distretti industriali, e/o nella particolare combinazione di regolazione dell'economia realizzata congiuntamente da istituzioni pubbliche e da organizzazioni di interessi, e/o da forme di reciprocità a base familiare e comunitaria e così via (Bagnasco, A. 1988; Trigilia, C. 1986). In altri casi, invece, per sottolineare quelle condizioni che non hanno permesso ad un territorio di “decollare”, o che hanno inficiato i percorsi di crescita dello stesso, si parla di «*sviluppo dipendente*», di «*sviluppo assistito*» e ancora di «*sviluppo senza autonomia*», e di «*sviluppo senza crescita sociale*» (Trigilia, C. 1986; De Vivo, P. 1997).

Un altro termine utilizzato per descrivere essenzialmente un percorso di crescita, anche se semplicemente di “allineamento” verso standard

socio-economici, è quello di *convergenza*. Il termine comunemente viene utilizzato per mettere a confronto lo stato di avanzamento nello sviluppo fra territori, o più specificamente, in termini di coesione tra aree «deboli» e aree « forti». Di convergenza si parla ad esempio per mettere a confronto il Mezzogiorno d'Italia con il resto del paese, anche se in questo caso esso viene usato nella sua accezione negativa, ovvero di divario nella crescita. Comunque venga utilizzato, anche questo concetto ha avuto un largo uso nell'analisi delle dinamiche dei territori.

*Sviluppo e convergenza* non sono, però, soltanto due termini utilizzati correntemente nel lessico della sociologia economica e non solo. Potrebbe, qualora fosse così, essere noioso soffermarsi sui concetti quando questi sono stati oggetto di un dibattito sterminato che li ha intesi appunto definire. Su di essi sono state costruite delle vere e proprie "teorie", che hanno avuto un loro percorso evolutivo ed autonomo, o almeno è stato così fino a qualche tempo fa.

Infatti, negli ultimi anni, all'interno delle politiche poste in essere e nella letteratura corrente si evincerebbe una sorta di avvicinamento delle due teorie che farebbe pensare ad un'unica configurazione delle interpretazioni e delle prospettive. Ed è proprio su quest'aspetto, sulla combinazione che si sarebbe venuta a determinare, che si vuole qui concentrare l'analisi.

L'idea di una configurazione unica di quelle che un tempo erano state teorie separate nasce da alcune considerazioni sulle ideologie che le hanno contraddistinte.

La storia del concetto di "sviluppo" è legata ad una ideologia che per sostenere il primato di uno sviluppo economico, di uno sviluppo cioè basato sul capitale in quanto risorsa indispensabile, ha perseguito tale intento attraverso la realizzazione consapevole di riforme. Riforme che sono state orientate alla ricerca costante di un ragionevole compromesso, da un lato, tra le esigenze incessanti di accumulazione di capitale, dall'altro, con la capacità di concessioni alla società sotto forma di partecipazione al potere politico e alla divisione del plusvalore.

In breve, la teoria dello sviluppo potrebbe essere paragonata ad un *sistema politico* per il fatto che essa è confluita nel perseguimento di un consapevole programma politico, quello delle riforme legislative che

avrebbe guidato, assistito e facilitato il cambiamento attraverso la stesura di un *compromesso sociale*.

La storia del concetto di convergenza” è legata invece ad una ideologia fondata sul “progresso”, una sorta di variante della teoria dello sviluppo che dava vita ad un programma politico che si proponeva come antagonistico a quello dello sviluppo. Esso trovava il suo fondamento all’interno di un *sistema di idee*, di richiamo marxista, che concepiva il progresso come il conseguimento non solo di un benessere equamente distribuito ma anche come conseguimento dei diritti politici e sociali verso cui le società potevano confluire anche a costo del conflitto<sup>2</sup>.

A mettere in crisi entrambe le ideologie sono stati da un lato la fine del compromesso sociale di metà secolo<sup>3</sup>, e dall’altro la perdita di

---

<sup>2</sup> Si pensi alla teoria elaborata da Hirschman de “i conflitti come pilastri della società democratica ad economia di mercato”, tratto da Hirschman, A.O. (1994), *I conflitti come pilastri della società democratica ad economia di mercato*” in Stato e Mercato, n. 41 agosto. Tuttavia, occorre specificare che l’idea che il conflitto possa giocare un ruolo costruttivo nelle relazioni sociali ha una lunga storia. Solo per citare alcuni autori che nel secolo XX hanno ampiamente scritto sulla funziona positiva del conflitto: Simmel G (1908), *Sociologia*, trad. it. Milano, Comunità 1989; Coser, L. (1956), *The function of social conflict*, trad. it. 1967, *Le funzioni sociali del conflitto*, Milano: Feltrinelli; Dahredorf R. (1957), *Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen gesellschaft*, trad. it. *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Bari: Laterza, 1963; Crozier, M. (1963), *The Bureaucratic Phenomenon*, Paris: Editions du Seuil trad. it. *Il fenomeno burocratico*: Etas Libri, 1969.

<sup>3</sup> Il compromesso sociale di metà secolo, condiviso dalla maggior parte dei paesi dell’Europa occidentale, dagli Stati Uniti e da alcune altre nazioni presentava i seguenti tratti:

- Quasi tutte le società avevano assunto i tratti dell’industrializzazione oppure cominciarono a farlo, sostituendo l’industria all’agricoltura nella loro struttura occupazionale e nella produzione economica;
- Ogni società dell’Europa occidentale era caratterizzata da un’organizzazione della proprietà sostanzialmente capitalista (elemento di contrasto rispetto all’Europa centro- orientale);
- Sulla scorta della sconfitta del fascismo e del rifiuto del comunismo, la maggior parte di queste società possedeva una struttura istituzionale liberale dal punto di vista sociologico, in rapporto alle tradizionali istituzioni comunitarie;
- Divenne un principio largamente accettato il fatto che quasi ogni adulto presente in queste società godesse di certi diritti di appartenenza, e quindi di cittadinanza.

Tratto da Crouch, C. (1999), *Social Change in Western Europe*, New York, Oxford Univesity Press; trad. it. *Sociologia dell’Europa occidentale*, Bologna: il Mulino 2001

credibilità delle interpretazioni marxiste dell'industrialismo, con il declino e il crollo del socialismo di stato.

La fine del compromesso sociale di metà secolo aveva, infatti, sancito la fine del pieno equilibrio tra, quelli che Crouch ha definito, i “quattro elementi potenzialmente in contrasto tra loro<sup>4</sup>” (Crouch, 1999), e l'inizio della ricerca di un nuovo modo di conseguire forme di sviluppo attraverso la stesura di un nuovo compromesso sociale in grado di arginare gli effetti della nuova competizione e capace al contempo di mitigare i conflitti che ne possono derivare da quella che oramai è una esposizione sempre più diretta agli effetti del mercato.

La perdita di credibilità delle interpretazione marxiste, invece, non ha comportato comunque l'annullamento di quella ricerca da parte delle teorie della convergenza di stesura di quel patto sociale che implicitamente hanno sempre perseguito.

Ed è proprio nella ricerca di quel nuovo equilibrio in grado di generare sviluppo e convergenza che questo sistema politico e questo sistema di idee si sono incontrati, in quello che si potrebbe definire una “convergenza nello sviluppo”. Una convergenza nello sviluppo il cui intento è quello di generare un gioco a somma positiva, di coniugare cioè lo sviluppo economico con la coesione sociale, la competitività con la riduzione delle disuguaglianze.

In particolare, a livello induttivo, una possibile traccia di “convergenza nello sviluppo” è rintracciabile nei sistemi di regolazione dell'economia posti in essere nei vari stati per il superamento dei divari territoriali presenti e persistenti al loro interno.

Verso la fine degli anni '90 si è assistito ad un cambiamento generalizzato degli assetti istituzionali dei vari paesi. In particolare si pensi all'esperienza europea. A seguito di questi aggiustamenti le modalità di risposta adottate dai singoli stati, in termini di politiche pubbliche poste in essere, sembrerebbero essere divenute univoche. All'interno di queste politiche, che presentano conformazioni e implementazioni diverse, hanno fatto la loro comparsa: un accresciuto

---

<sup>4</sup> Secondo Crouch quattro sono gli insiemi di istituzioni che operano nella società moderna, essi sono interdipendenti tra di loro, potenzialmente ostili, “sopravvivono in uno stato di tensione, ma sono anche legati da una gerarchia”. I quattro insiemi a cui si riferisce Crouch sono: le *attività economiche*; il *sistema della proprietà e del controllo delle risorse*; la *comunità*; la *società politica*. Crouch (1999)

intervento e ruolo dei governi locali nelle economie territoriali; l'adozione di strumenti che rafforzano i margini di azione di diversi attori con statuto differenti e/o strumenti di natura quasi contrattuale per la stipula di accordi; forme di partnership pubblico- pubblico e pubblico- privato per la individuazione, implementazione di interventi e la produzione di beni pubblici per la competitività.

Rappresenta questa univocità di regolamentazione economica la svolta per la convergenza dei territori? Si è veramente in presenza di una convergenza nello sviluppo? Sono questi alcuni degli interrogativi che verranno affrontati nel corso di tutta la trattazione. Più segnatamente l'analisi riguarderà la convergenza:

- nello sviluppo- ovvero nell'adozione di uno specifico modello di sviluppo;
- nei modi di regolazione della sfera economica- ovvero nello stesso mix di regolazione tra le tre sfere dello stato, del mercato e della società;
- nei modi di organizzazione- ovvero nelle modalità organizzative poste in essere.

Scopo di questo primo capitolo, è quello di fare innanzitutto chiarezza su questi due concetti.

I nodi che in questo capitolo si tenteranno di sciogliere riguardano essenzialmente questioni di carattere teorico- concettuale.

Quali significati i termini *sviluppo* e *convergenza* hanno assunto nel corso del tempo? Quali teorie hanno alimentato? Per quale motivo, o per quale aspetto queste teorie hanno finito per incrociarsi?

Nella prima parte del capitolo si tenta di fare uno sforzo definitorio che faccia chiarezza sui due termini e che ricostruisca l'evoluzione delle teorie che hanno alimentato.

In questa parte l'ipotesi sostenuta è che l'elemento che ha fatto incrociare le due teorie è stato la modalità "locale" di produzione dei beni collettivi : da una parte le teorie dello sviluppo si sono evolute fino ad arrestarsi a quella di "sviluppo locale", dall'altra le teorie della convergenza hanno ripreso a circolare con l'assunto di una, appunto, convergenza verso forme di regolazione concertata dell'economia a livello locale.



Nella seconda parte si tenta di dimostrare come il “paradigma dello sviluppo locale” rappresenti un paradigma verso cui stanno convergendo le varie economie europee.

Nella terza parte si introduce un campo di applicazione della teorie della convergenza dello sviluppo. In particolare si è scelto di applicare queste teorie ai casi di declino etichettati come Mezzogiorno d'Italia e Mezzogiorni d'Europa.

## *1.2 Una nozione di sviluppo*

Allorquando ci si accinge a discutere su di un tema come quello dei “differenziali di crescita regionali” e delle “aree depresse”- tema verso cui verrà indirizzata l'analisi in seguito- è scontato che, a prescindere dall'angolazione di analisi con cui si intende trattare la questione, il problema di fondo in cui ci si imbatte è quello del “mancato sviluppo”.

A ben guardare è possibile rintracciare nella letteratura significati multipli del termine sviluppo e tale molteplicità costituisce un problema di cui tener conto.

Per fare un esempio, se si confronta lo sviluppo dell'Europa con quello dell'America del nord la risposta su chi tra i due continenti è quello più sviluppato, varia a seconda della definizione di sviluppo a cui si fa riferimento. Se consideriamo esclusivamente indicatori di carattere economico si può trarre la conclusione che è l'America del Nord ad essere la più sviluppata. Se tuttavia consideriamo altri indicatori di carattere più propriamente sociali che “misurano” il benessere, l'equità, il livello di inclusione e di cittadinanza si potrebbe sostenere che ad avere avuto un ritardo in termini di sviluppo- in tema di adozione di programmi di sviluppo welfaristici- è stata la stessa America (Kudrle R. T, Marmor T. R., 1981) e che tuttora il livello di garanzia offerto dai suoi sistemi di protezione sociali risultano, contrariamente all'Europa, essere molto bassi<sup>5</sup>. (Mingione, E.; Andreotti A. 2001)

---

<sup>5</sup> Come hanno evidenziato Mingione e Andreotti «Il modello degli Stati Uniti ha promosso forse forme ancora più forti di autonomia individuale [rispetto all'Europa] con un'istituzionalizzazione relativamente modesta controbilanciata da un massiccio sviluppo di servizi privati » (Mingione E. e Andreotti A., 2001).

La questione è tanto più delicata se si pensa che a seconda di come viene concepito lo sviluppo socio- economico di un ambito territoriale, ritenuto arretrato, si individuano specifiche politiche di intervento. E, ancora, che molto spesso si parla di “convergenza/coesione tra le regioni” senza pensare che, al di là del se e come ciò sia possibile, è anzitutto il modo di concepire lo sviluppo nelle varie regioni/territori a divergere.

È, dunque, opportuno fare una breve presentazione dell’evoluzione del concetto di sviluppo e illustrare, soprattutto per un lavoro come questo che si colloca in una prospettiva di *political economy comparata*<sup>6</sup>, le divergenze di vedute che hanno caratterizzato il dibattito internazionale.

Negli anni Cinquanta la concettualizzazione dello sviluppo prendeva le mosse dall’insoddisfazione dei paesi del terzo mondo, desiderosi di adeguarsi per quanto possibile ai paesi già sviluppati. A questa stregua, lo sviluppo veniva semplicemente definito come un aumento dei livelli di vita generali e misurato in modo univoco tramite la crescita del prodotto interno. Il significato che esso assunse in quegli anni fu di *sviluppo come crescita economica*, e fu veicolato da una corrente di pensiero particolarmente attenta alla problematica della divergenza socio-economica fra diversi territori, l’economia dello sviluppo, la quale era nata come risposta istituzionalizzata dall’insoddisfazione crescente dei paesi arretrati.

Gli esponenti di questa prospettiva si preoccuparono soprattutto di individuare i fattori dello sviluppo medesimo, su cui far leva allo scopo di esaudire le aspirazioni delle aree in ritardo e di rintracciare possibili soluzioni al problema come le “ricette unilaterali dello sviluppo” e l’ “industrializzazione come di unica via dello sviluppo”<sup>7</sup> (Rosenstein-

---

<sup>6</sup> Approccio nato negli anni ’70 allo scopo di render conto delle crescenti differenziazioni dei processi di cambiamento e della varietà dei processi di crescita sul piano storico- empirico (Evans e Stephens, 1988).

<sup>7</sup> Gli autori menzionati hanno elaborato la “teoria della crescita equilibrata”. Nella versione più semplice, la teoria sostenuta da questi autori afferma la necessità che le diverse parti di una economia in via di sviluppo progrediscano armonicamente per evitare che sorgano difficoltà dal alto dell’offerta. Si sostiene cioè che per avviare un processo di sviluppo sia necessario far partire un certo numero di attività direttamente produttive (ADP) nonché di infrastrutture (CFS- capitale sociale fissa) nello stesso momento. Tali attività, attraverso un aumento delle capacità di acquisto dovuta ai

Rodan, 1943; Nurkse, 1953; Rostow, 1960; Lewis, 1955; Scitovsky, 1954).

A seguire si cominciò ad avvertire l'importanza- accanto al noto problema della scarsità di capitale, tipico delle economie sottosviluppate, che impediva gli investimenti in macchinari necessari per l'industrializzazione- di un altro tipo di investimenti volto ad ottenere risultati più immateriali. Si affermava quindi le necessità di uno sviluppo equilibrato, che accanto agli aspetti economici, considerasse altri aspetti come quelli sociali e culturali e i fattori qualitativi oltre che quantitativi. Si cominciò a determinare così una prima estensione del concetto di sviluppo verso un significato più propriamente *sociale*.

Con l'adesione al concetto di sviluppo sociale si è verificata poi una ulteriore estensione del concetto stesso che ha fatto propria anche l'importante problematica dell'*equità* (ILO- Organizzazione Internazionale del Lavoro in Arndt, 1987). Le nazioni "sottosviluppate" sono caratterizzate da profonde disuguaglianze e sensibili squilibri tra territori, tra strati sociali, tra categorie di lavoratori, con riguardo all'istruzione, alle retribuzioni e così via. Una crescita che investa la dimensione puramente economica può rilevarsi ininfluenza ai fini della correzione di simili squilibri. Il riequilibrio di situazioni inique, perché tali in partenza, o anche perché create o aggravate dalla crescita economica successiva, è venuto quindi a far parte pienamente degli obiettivi dello sviluppo sociale. Con l'allargamento al significato di equità, intesa come espressione di diritti e accesso a beni e servizi diffusi, lo sviluppo è arrivato ad essere ridefinito come un «processo di

---

maggiori salari, produrranno un aumento di domanda in tutti i settori. Questa teoria è stata ampiamente criticata da Hirschman che ha sostenuto che la sua applicazione richiede un'enorme quantità proprio di quelle capacità la cui offerta è presumibilmente molto scarsa nei paesi sottosviluppati o è comunque temporaneamente offuscata (Hirschman , 1958). Per provocare la grande spinta (the big push) occorre cioè una enorme capacità creativa, nonché uno Stato capace di centralizzare e coordinare gli investimenti simultaneamente in settori diversi. In altre parole Hirschman sostiene che "dire che un paese sottosviluppato può realizzare in un solo momento uno slancio produttivo equilibrato in tutti i settori, significherebbe dire che non è sottosviluppato". Alla crescita equilibrata l'autore oppone la *teoria della crescita non equilibrata*.

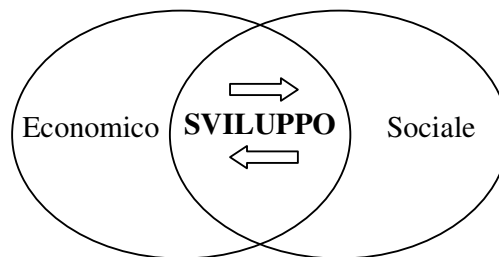
espansione delle libertà reali di cui godono gli esseri umani» (A. Sen. 2000).

Si è così giunti ad un *approccio unificato allo sviluppo*, inteso come un processo complesso, volto al «miglioramento delle tante sfavorevoli condizioni del sistema sociale che hanno contribuito a perpetuare una condizione di sottosviluppo economico» (Myrdal, 1957 e 1968).

Negli ultimi anni, tuttavia, si sta assistendo ad un riorientamento della condotta degli organismi internazionali, in direzione assai più apertamente *market-friendly*.

Il motivo di questo ritorno indietro, di questa “contro- rivoluzione (Toye, 1987), è intuibile: se lo sviluppo va a ricomprendere tutti gli elementi della vita umana che contribuiscono al benessere, la sua realizzabilità all’interno delle politiche diviene insostenibile economicamente, soprattutto in un’epoca di risorse scarse e non è priva di risvolti rischiosi rappresentati dagli effetti perversi (“trappole della dipendenza”) di politiche di sostegno e di redistribuzione eccessivamente generose.

Fig. 1- Rappresentazione del significato di sviluppo tra “economico e sociale”



Così nei periodi di contrazione della produzione di beni collettivi – dovute a crisi o a congiunture - si verifica una dilatazione del concetto di sviluppo economico. Nei periodi di recupero, invece, all’incremento del benessere socio-economico, di norma corrisponde un incremento maggiore del significato sociale dello sviluppo (verso i temi dell’equità, inclusione, etc.).

Quel che è certo è che lo sviluppo non è mai solo frutto di una dinamica tutta endogena all’economia, ma esso nasce dall’interazione tra sistema economico e sistema sociale. È questa uno dei più importanti risultati

che sono emersi dagli studi sui distretti industriali (Becattini, 1987, 1989°; Brusco, 1982, 1989; Bagnasco, 1977; Bagnasco e Trigilia, 1984, 1985; Garofoli, 1991).

Il sommario richiamo al dibattito sul concetto di sviluppo e ai vari approcci che ne sono derivati è servito a dar prova di quanto premesso: la non semplice trattazione del tema della “convergenza dello sviluppo” a partire dall’individuazione di un significato stabile ed univoco del concetto stesso. Per altro la letteratura sull’argomento è molto più vasta ed in questa sede non si è avuto la pretesa dell’esaustività.

### *1.2.1 Approcci teorici allo sviluppo*

La varietà delle definizioni attribuite al concetto di sviluppo trova corrispondenza nei molteplici modi in cui questo concetto è stato declinato all’interno di specifici approcci e nei conseguenti riflessi sugli interventi di natura politica.

Anche se in maniera alquanto forzata è possibile rintracciare tre macro approcci allo sviluppo: un primo più tradizionale in cui possono essere ricondotti gli approcci dualistici dello sviluppo e i modelli evolucionistici dell’innovazione; un secondo che annovera gli approcci neo-liberali allo sviluppo e un terzo incentrato sull’idea dello sviluppo endogeno (*cfr. Tabella 1*).

*TABELLA I*

Approcci allo Sviluppo

Approcci	Sviluppo come	Caratteristiche delle Politiche di sviluppo	Natura dell'intervento
<b>Dualistici dello sviluppo</b>	<i>Crescita equilibrata</i> Nurkse; Rosenstein-Rodan; Rostow; Lewis Anni '50 e '60	– orientate alle imprese;	<b>Keynesiano</b>
	<i>Scambio diseguale</i> Prebisch e Singer Anni '70	– basate su incentivi;	
		– dall'alto (top-down);	
<b>Liberisti dello sviluppo</b>	<i>De-regolazione</i> Anni '80	– uniformi;	<b>Neo-liberale</b>
<b>Incentrati sull'idea dello sviluppo endogeno</b>	<i>Ri-regolazione</i> Anni '90	Tendenti a favorire interventi locali:	<b>Neoistituzionalista</b>
		– dal basso (Bottom-up);	
		– specifici per ciascuna regione;	
		– di lungo periodo;	
		– incentrati su una pluralità di attori;	

*Fonte: Elaborazione dell'autore*

Gli approcci dualistici dello sviluppo sono incentrati prevalentemente sulla dicotomia/contrapposizione aree sviluppate e aree arretrate; modello efficiente e modello inefficiente dell'economia, in una sorta di distribuzione dei casi più o meno favorevoli ed efficienti collocata lungo una scala gerarchica prefissata.

Diffuso soprattutto tra gli anni Cinquanta e Sessanta si annoverano al suo interno due degli approcci teorici classici dello sviluppo, quello della crescita equilibrata e quello dello scambio diseguale, che si rifanno ad un modello unico di sviluppo, un modello cioè che attribuisce un ruolo determinante per l'innescare dello sviluppo alla presenza di funzioni economiche privilegiate e di settori economici avanzati, predeterminando così sia una gerarchia tra i paesi, sia una

sequenza per stadi di sviluppo prefissati rispetto a cui ogni paese che intende svilupparsi deve seguire.

All'interno di queste teorie, lo sviluppo economico è stato inteso come un processo oggettivamente determinato dalla presenza di ingredienti tecnici, la cui assenza avrebbe determinato il sottosviluppo.

Le politiche messe in campo, di stampo dirigista, hanno trovato piena corrispondenza nella stagione del "keynesismo della crescita" (Skidelsky, 1996). Diffusosi a partire dal secondo dopoguerra, esso è stato il tentativo messo in campo dai governi per sostenere lo sviluppo economico attraverso la redistribuzione del reddito e le politiche di welfare per stimolare la domanda nelle realtà locali delle regioni meno favorite; l'offerta di incentivi diretti e indiretti (dagli aiuti statali ai miglioramenti infrastrutturali) destinati alle singole imprese per spingerle ad insediarsi nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Negli anni Settanta, tuttavia, si sono venuti a manifestare a livello globale una serie di sintomi che hanno rimesso rapidamente e sorprendentemente in discussione il processo di stabilità economica e sociale dei paesi capitalistici più sviluppati e con essi le modalità di intervenire per mitigare gli effetti del sottosviluppo e gli approcci che le avevano originato<sup>8</sup>.

La consapevolezza degli insuccessi dell'approccio tradizionale, ed in genere dell'intervento pubblico per lo sviluppo di stampo keynesiano si è coniugata con un orientamento rivolto a contenere sensibilmente tale intervento.

Sono emersi in quegli anni gli approcci allo sviluppo cosiddetti neo liberali. All'interno di questo approccio il mancato sviluppo lungi dall'essere il risultato di un blocco creato dall'esterno è un esito autoinflitto dalle stesse politiche di cui auspica l'abolizione in virtù di un libero funzionamento del mercato.

L'approccio neo- liberale, confidando nei meccanismi del mercato, ha cercato di stimolare l'imprenditorialità nelle regioni meno favorite attraverso una molteplicità di politiche per la piccola impresa e di deregolamentazione dei mercati, in particolare agendo sul costo del lavoro e del capitale.

---

<sup>8</sup> Gli assunti alla base degli approcci sopra riportati sono stati messi in discussione per talune incongruenze economiche rilevanti (Solow, 1957; Hirschman, 1958 etc).

Ben presto la “terapia del mercato” ha mostrato anch’essa i suoi limiti: le politiche messe in campo seguendo questo approccio hanno rischiato di produrre esiti peggiori, interrompendo i trasferimenti di capitale e reddito la cui importanza soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo si era dimostrata vitale. Non per questo tuttavia le ricette generali di de-regolamentazione dei mercati del lavoro, delle relazioni industriali dei sistemi di welfare non hanno continuato a circolare.

Al di là se questi due approcci sono stati confutati nella loro evidenza empirica e nella logica della loro argomentazione o sono stati semplicemente smentiti dagli eventi, c’è da dire che essi hanno alimentato quelle che sono state due teorie dello sviluppo. Il primo, quello Keynesiano, ha alimentato per molti anni il mito della convergenza degli stati verso l’interventismo in ambito economico, il secondo, quello neoliberale, viceversa ha alimentato un dibattito in parte ancora in corso sulla possibile convergenza degli stati in direzione di una de-regolazione delle loro economie.

Pur nelle reciproche differenze, l’errore prospettico che entrambe queste teorie hanno commesso è stato simmetrico: entrambe forniscono le proprie “soluzioni” in maniera indifferenziata e globale sottovalutando le profonde differenze dei paesi e dei contesti territoriali in cui sono state applicate. Infatti, sia nell’approccio keynesiano sia in quello neo-liberale vi è una comune concezione dello sviluppo che considera come elemento del successo economico un insieme di fattori universalmente validi: l’individuo razionale, l’imprenditore che massimizza i profitti, il libero mercato di allocazione delle risorse e così via.

Le politiche economiche di sviluppo per lo più promosse da questi paradigmi sono orientate all’impresa, basate su incentivi, guidate dallo stato e uniformi sui territori. In sintesi al fondo di questi due approcci vi è una comune concezione unilineare dello sviluppo: una idea che lo sviluppo delle economie e delle società segue percorsi obbligati, fondamentalmente dettati da fattori esogeni ai territori.

In parte come reazione ai fallimenti prodotti dagli approcci sopra richiamati, sono state messe in campo una serie di interventi il cui scopo era di assicurare la competitività economica mobilitando il potenziale endogeno delle regioni meno favorite attraverso le iniziative volte a migliorare l’offerta locale di infrastrutture per favorire l’imprenditorialità.



Si è cominciato quindi ad adottare un approccio cosiddetto “endogeno” allo sviluppo, un approccio che assume il territorio come centrale in un processo di sviluppo economico.

In questa sede la definizione a cui si fa riferimento è quella che intende per sviluppo endogeno “uno sviluppo dovuto in misura totale o comunque prevalente a risorse e processi interni alla comunità territoriale oggetto di analisi” (La Spina, A. 2003); uno sviluppo basato non solo su risorse locali ma anche sul controllo degli attori locali sullo stesso processo di sviluppo (Bottazzi, G. 2005).

La caratteristica di questi approcci è data dalla accettazione della notevole differenziazione dei processi di sviluppo e dal superamento dell’idea che un unico percorso possa essere, in ogni tempo e luogo, seguito da tutti i paesi e/o da tutte le regioni. Questo approccio ammette che possano convivere insieme sistemi organizzativi molto diversi, nel senso che operano nello stesso momento e partecipano allo stesso meccanismo produttivo, mentre reputano che non sia possibile individuare una precisa gerarchia di efficienza o di produttività.

Il processo di sviluppo viene pertanto ad essere interpretato come un prodotto “sociale” e non solo economico, in cui il territorio gioca un ruolo attivo- in quanto include tutti quei fattori storico- culturali e sociali che sono alla base di specifici modelli di organizzazione della produzione- ed in cui la continua interazione tra gli attori economici e sociali sono alla base dei processi di trasformazione economia e sociale effettivamente perseguiti (Garofoli, 1999).

Si è detto che l’approccio endogeno è venuto in parte alla ribalta come antitesi alle soluzioni individuate dal paradigma keynesiano e neo-liberale. In effetti un’ulteriore motivo è da ricercarsi nella diffusione proprio a partire dagli anni Novanta dell’approccio teorico neo-istituzionalista.

Nell’approccio endogeno si ritrova, infatti, l’idea tutta neo-istituzionalista che l’economia sia plasmata dalle istituzioni, siano esse formali che informali, ed in quanto tale prodotto della costruzione sociale e soggetta ad un lento cambiamento evolutivo. All’interno di questo approccio, l’economia viene ad essere qualcosa in più di un assemblaggio di imprese e di mercati automatizzati, guidati da preferenze razionali e da un insieme di regole, bensì essa risulta come una composizione di reti e di influenze collettive che danno forma all’azione individuale. L’approccio neo- istituzionalista, pertanto,

concepisce lo sviluppo come un processo fondato sulle istituzioni e come una “prodotto sociale”.

È in quanto riconosce i fondamenti collettivi e sociali dell’agire economico, e poiché è in contrapposizione con l’individualismo concettuale dei paradigmi ortodossi, che la prospettiva dello sviluppo endogeno può essere etichettata anche come neo- istituzionalista, e da qualcuno interpretata come “terza via dello sviluppo” (Amin, A. 1998).

Il punto centrale di questa teoria, che si traduce poi in un programma politico, è quello di costruire la *ricchezza dei luoghi* (piuttosto che delle singole imprese) attraverso l’innalzamento della base economica, istituzionale e sociale inteso come presupposto per il successo imprenditoriale (Amin, A. 1998).

Pertanto, le politiche che coincidono con questo approccio hanno come minimo comune denominatore quello di favorire interventi locali, dal basso, specifici per ciascuna regione, di lungo periodo e incentrati su una pluralità di attori.

Le strategie individuate da questo approccio- ovvero i principi della governabilità dell’economia- si concentrano nello specifico:

- sullo sviluppo di un’offerta localizzata e di una base istituzionale al fine di trasformare determinati luoghi in punti di riferimento oppure in centri di vantaggio competitivo situati all’interno delle rispettive filiere e catene del valore non solo locale ma anche globale (*ispessimenti istituzionali*- Amin e Thrift, 1994);
- sullo sviluppo di reti di interdipendenze tra imprese, sull’attenzione ai rapporti di scambio e alle logiche di comportamento (es. la fiducia ed i processi decisionali interattivi), all’identificazione di ciò che ostacola lo sviluppo delle risorse locali e la formazione di reti virtuose di imprenditorialità (es. cooperazione). Le relazioni sociali hanno molta importanza: favoriscono l’efficienza dell’arena economica rafforzando la qualità della partecipazione al mercato, altre volte assicurano semplicemente protezione dal mercato. L’economia neoclassica e quella neoliberale cercano di risolvere questo dilemma escludendo sia la sfera sociale che quella politica dalle transizioni economiche. Altri autori provano a distinguere teoricamente fra i legami deboli e i legami forti (Granovetter 1985); o fra i legami che costituiscono capitale sociale e quelli che

producono comportamenti collusivi o anti-cooperativi (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995).

Tali principi e concetti derivati dal paradigma neo-istituzionalista hanno cominciato a penetrare nelle riflessioni sulle politiche dello sviluppo locale.

A partire dagli anni Novanta, di fatto si è assistito anche se in misura e con modalità differenti ad un nuovo modo di promuovere lo sviluppo da parte dei governi. Si assiste infatti al proliferare di strumenti negoziali per la promozione dello sviluppo locale e al crescente ricorso a politiche che ricercano un più ampio consenso degli attori locali intorno a idee e obiettivi specifici e che traducono gli interessi concertati in piani integrati e coerenti di operazioni da sostenere.

Il ricorso al metodo della “concertazione” territoriale tra soggetti pubblici e privati, (sia essa un semplice esercizio di democrazia deliberativa oppure l’esito di un metodo consolidato di concertazione) e il coinvolgimento delle comunità locali, cioè di un gran numero di attori locali, in specifici programmi di sviluppo governativi, che interagiscono nel definire ed attuare le politiche territoriali per sostenere lo sviluppo.

Anticipando in parte la trattazione del paragrafo successivo si può evidenziare come il metodo della concertazione territoriale abbia condizionato negli ultimi anni le stesse teorie della convergenza.

### 1.3 *Le teorie della convergenza*

Negli ultimi anni si sta assistendo alla ripresa delle teorie della convergenza.

Questa teoria, che compare ciclicamente nelle scienze sociali, è a favore di una tendenziale univocità delle risposte e considera i grandi processi di cambiamento che interessano le economie avanzate talmente potenti da annullare, o almeno da ridurre drasticamente, le possibilità di risposte alternative a processi o tendenze universali.

Questa visione della traiettoria delle società industriali fa da puntello agli attuali dibattiti sulla possibilità di crescita all'interno dei paesi avanzati dell'Europa, dell'America e dell'Asia.

Le riflessioni che in questo paragrafo vengono condotte hanno l'obiettivo di passare al vaglio l'evidenza empirica della convergenza, e quindi di prendere in considerazione i meccanismi che la favoriscono e le fonti di resistenza nei suoi confronti.

Diverse sono state negli anni le spiegazioni offerte sulla convergenza<sup>9</sup>.

Le scienze sociali, nei decenni della crescita degli anni Cinquanta e Sessanta, hanno visto nella tecnologia il motore della convergenza. La nozione chiave era che i paesi, nel momento in cui cercavano di aumentare i livelli di benessere sociali progredivano lungo una comune traiettoria di possibilità tecnologiche. Il sentiero dell'innovazione sul quale si muovevano era lo stesso per tutti. Sarebbero avanzati più o meno rapidamente, passando attraverso stadi comuni e adottando nel tempo strutture sociali, politiche ed economiche sempre più simili (Berger, S. 1996).

Dagli anni Settanta tale interpretazione della convergenza ha perso di importanza<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> I filosofi sociali del diciannovesimo secolo H. Spencer (1820- 1903) e H. Saint Simon (1760- 1825) hanno anticipato molto il dibattito sulla convergenza nei loro scritti sulla società industriale.

<sup>10</sup> Le cause dell'abbandono della teoria della convergenza tecnologia sono da attribuirsi a due circostanze. La prima riguarda la perdita di credibilità delle interpretazioni marxiste dell'industrialismo, con il declino e il crollo del socialismo di stato che ha eroso la possibilità di tutte le interpretazioni della società che dipendevano dal determinismo tecnologico. La seconda, riguarda la diffusione di

Sono cominciate a diffondersi da allora e fino agli anni Ottanta nuove interpretazioni sulla convergenza. In particolare è venuta crescendo l'aspettativa che le strutture di produzione e dell'economia nel suo complesso nei paesi industriali più avanzati potessero convergere economicamente (*convergenza economica*). In questi anni, sono emerse anche due varianti della convergenza, che non privilegiavano la semplice prestazione economica: la prima è quella dello sviluppo, che teorizza forme di diffusione della democrazia; la seconda è quella della convergenza verso forme istituzionali simili, ovvero verso forme istituzionali fondamentali in grado di rispondere univocamente ai conflitti interni e agli squilibri economici (Boyer, R. 1996).

L'insieme di queste "varianti" della teoria avevano alla base l'idea che la modernizzazione delle economie e delle società avanzate seguisse percorsi obbligati, fundamentalmente dettati da fattori esogeni, alle quali le istituzioni pre-esistenti e gli attori non potevano far nulla (Regini, M. 2000). In sintesi le interpretazioni a cui giungeva tale approccio era la fine delle specificità nazionali.

A mettere in discussione questa conclusione a cui erano giunte tali teorie è stata la letteratura sui diversi modelli di capitalismo, che reputava le tecnologie e i mercati lontani dall'essere determinanti della vita sociale del capitalismo e considerava le società come alternative non marginali in quanto al modo in cui volevano far funzionare i propri rispettivi capitalismi (Berger, S., Dore R., 1996; Crouch, C. e Streeck W., 1997; Regini, M. 2000).

Questa letteratura ha, infatti, dimostrato il permanere di divergenze fondamentali nei modi di organizzare le economie avanzate, si trattava di politiche economiche o di sistemi di welfare, di regimi di produzione e di mercato del lavoro o di sistemi di relazioni industriali.

Differenze che ha spiegato in due modi: l'influenza degli assetti istituzionali preesistenti che vincolano i comportamenti; e le diverse scelte strategiche degli attori. Nel primo modo la spiegazione è stata rintracciata nei meccanismi individuati dalla letteratura istituzionalista di governo economico, quali gli stati, le associazioni formali, le comunità e le reti informali. Secondo l'approccio istituzionalista, infatti, questi meccanismi proprio perché profondamente e variamente

---

nuove ricerche condotte nell'ambito delle scienze sociali che non basavano più le loro spiegazioni sulla tecnologia.

coinvolti nella gestione delle economie capitaliste contribuiscono a modificare il funzionamento del mercato, incrementando così le diversità dei paesi. Nel secondo modo, affermando che i soggetti avevano la capacità di riorganizzare i propri sistemi economici capitalisti secondo le preferenze collettive, all'interno di un'ampia gamma di alternative significative (Crouch, C. e Streeck, W. 1997).

Il tema della convergenza, è tornato negli ultimi anni alla ribalta con l'incedere dei fenomeni della globalizzazione e della crescente internazionalizzazione dei mercati, che hanno fatto ripensare ad un possibile allineamento delle economie nazionali.

Entrambi questi fenomeni, infatti, creerebbero una forte pressione a favore delle politiche nazionali di deregolamentazione e privatizzazione, che ratificano formalmente la perdita del controllo nazionale sull'economia e la delega di responsabilità della stessa al libero mercato. Il rapido e progressivo disimpegno della politica dall'economia trova, inoltre, un'altra spiegazione nei vincoli economici internazionali che renderebbero inefficace qualsiasi altra politica di intervento.

L'insieme di queste motivazioni converge verso l'ipotesi della fine delle capacità di intervento dello stato nazionale, la delega delle economie capitaliste ai mercati e alle gerarchie deregolate, e la riduzione della complessità delle alternative fra diversi sistemi di governo.

I sostenitori di questa nuova versione della teoria della convergenza pretendono verso una «*economia non coordinata di mercato*», una economia cioè in cui il ruolo del mercato resta appunto più ampio, ed ad un allentamento da una «*economia coordinata di mercato*» in cui viceversa il ruolo del mercato è più limitato rispetto a quello dello stato, delle associazioni, ma anche di forme di solidarietà a base comunitaria (Soskice, D. 1989; 1998).

Quale sia «*il futuro della diversità dei capitalismi*», citando il titolo di un noto articolo, non si può negare che gli stati si troveranno ad essere radicati in un'economia più guidata dal mercato e più esposti alle forze della competizione, forze altamente pervasive che sacrificano, in luogo di una accresciuta performance economica, forme di uguaglianza ed equità. Come sostengono Crouch e Streeck, «se i vantaggi stanno in modo preponderante dalla parte di un comportamento di mercato non regolato, veloce e a bassi costi, allora le economie di tipo istituzionale

che rifiutano di ammettere una maggiore ineguaglianza, una più elevata pressione sugli individui, sulle famiglie e sulle comunità e una più grande discrezionalità nelle decisioni di manager e investitori sono destinate ad essere condannate» (Crouch, C. Streeck, W. 1997).

Tuttavia il problema principale di una nuova versione delle teorie della convergenza è che in numerosi paesi alcuni mutamenti recenti sembrano andare in una direzione opposta- o quantomeno assai più contraddittoria- a quei fenomeni di de- regolazione, decentramento e iniziativa unilaterale nei mercati del lavoro, nelle relazioni industriali e nei sistemi di welfare che sono considerati tendenze universali (Regini, M. 2000).

Non può passare inosservato il fatto che nelle democrazie contemporanee un numero limitato ma crescente di scelte pubbliche è frutto di processi decisionali orientati dalle istituzioni statali in collaborazione con diversi soggetti interessati e a vario titolo coinvolti. Negli anni Novanta larga parte della letteratura ha registrato il crescente ricorso a pratiche pattizie per affrontare le nuove sfide e quindi per contenere la dinamica retributiva, flessibilizzare il mercato del lavoro e riformare la sicurezza sociale (Bobbio, L. 2000; etc).

Numerosi e diffusi sono stati, ad esempio, i casi di concertazione per lo sviluppo, ossia di situazioni in cui le scelte sul futuro economico, sociale, urbanistico e ambientale di una data comunità sono state affidate al confronto tra gli attori tutti che operano sul territorio.

Come nel caso italiano dei patti territoriali per lo sviluppo in cui si è realizzato il coinvolgimento di una pluralità di attori alla definizione di piani, programmi o progetti al fine di predisporre politiche integrate, in grado di affrontare problemi complessi, come quello dello sviluppo locale, da più punti di vista contemporaneamente e attraverso un maggiore grado di accordo e una minore conflittualità (De Vivo, P. 2000; Cersosimo e Wolleb, 2001; Pichierri 2002; Cerase F., 2005).

Diffuse sono diventate anche le pratiche di cooperazione interistituzionale tra soggetti pubblici e tra questi e gli attori del territorio. Cooperazione che vede coinvolti principalmente i diversi soggetti istituzionali, non più solo semplicemente legati da un rapporto gerarchico, per la realizzazione di progetti comuni all'interno di una più ampia collaborazione che si apre anche ai soggetti locali.

In questo caso si annoverano ad esempio le esperienze di associazionismo istituzionale sviluppate in Spagna, all'interno di

specifici enti di cooperazione tra comuni come le Mancomunidad. L'esperienza sviluppata dalle Mancomunidad è interessante nella misura in cui al loro interno si realizzano forme di cooperazione interprovinciale, che privilegiano l'omogeneità di un territorio rispetto alla ripartizione puramente amministrativa. Nei casi più virtuosi, le Mancomunidad hanno avuto il merito di coagulare le risorse dei piccoli comuni e di renderle più forti, in particolare rispetto alla loro capacità di progettare e attuare strumenti di sviluppo locale.

Diffuse, ancora, sono diverse modalità di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali pubblici.

Come nel caso della partecipazione diretta adottata prevalentemente nel Regno Unito e in Germania oppure quella di tipo più neo- corporativa messa in atto in Belgio e in Francia. In questo secondo caso si privilegia il rapporto tra istituzioni e un numero più limitato di associazioni rappresentative, nel primo una più ampia partecipazione dei cittadini e dei soggetti sociali e forme di coinvolgimento non solo consultative ma anche attuative.

Dalle esperienze riportate emerge un ruolo delle istituzioni non solo non ridotto, ma bensì rafforzato in quelle che sono nuove modalità di regolazione dell'economia. Da un lato lo Stato non solo continua ad esercitare la sua attività di regolazione, ma la arricchisce di nuovi compiti, dall'altra gli interessi organizzati vedono aumentato il loro potere decisionale in materia di politica economica<sup>11</sup>.

Di fronte a questo riorientamento delle economie avanzate, qualcuno ha parlato di un accresciuto ruolo, e di una evoluzione delle democrazie in senso più deliberativo (Bobbio, L., 2005), qualcun altro però si è spinto ad ipotizzare una convergenza verso un modello di *riregolazione* concertata dell'economia, un modello di intermediazione degli interessi e di policy making reputato più efficiente perché coniuga migliori prestazioni economiche e maggiore inclusione e consenso organizzato. (Regini, M. 2000).

---

<sup>11</sup> Nello specifico gli interessi organizzati sono stati ammessi a determinare gli esiti dei processi di formazione e di attuazione delle scelte pubbliche così come lo Stato stesso esercita nuove funzioni di coordinamento, controllo e consenso. Esso ripartisce cioè i benefici- o i costi- della crescita economica "incapsula" l'azione degli attori in un sistema di regole che sono reciprocamente accettate e legittimate; stabilisce le reciproche aspettative dei contraenti (crea fiducia), favorisce il coordinamento tra parti.



I tratti di questo nuovo modello di regolazione sono rintracciabili, innanzitutto, nelle modalità di intermediazione che esso ricrea che si distanziano da quelle *pluralist pressure* proprio dei sistemi liberali e da quelle proprie dei *sistemi neo- corporativi*. I primi incapaci di selezionare e gerarchizzare le domande, di far prevalere interessi generali e di perseguire beni pubblici; i secondi che consentono una regolazione centralizzata, relativamente immune dalle pressioni disperse dei vari gruppi sociali, un gioco con pochi giocatori capaci di internalizzare gli effetti sistemici delle proprie azioni e quindi capaci di controllare i comportamenti opportunistici. Invece, i sistemi di regolazione concertata dell'economia si basano appunto su forme di concertazione ovvero su reti di accordo che sono più di semplici processi aggregativi, e su un maggiore coinvolgimento al fine di ricreare un più elevato livello di inclusione e così facendo maggiore efficacia e legittimità (Bobbio, L. 2005).

Al di là, tuttavia, di quelle che sono le caratteristiche di questa modalità di regolazione dell'economia, la questione che rimane da affrontare, sempre in tema di convergenza, è in presenza di quali condizioni si verifica il perseguimento di questa strategia di regolazione.

Una interessante direzione di risposta a questo interrogativo è quella rappresentata dal crescente spazio occupato dal livello locale, all'interno del quale tale regolazione trova il suo punto di forza. L'accresciuta importanza del livello locale determinerebbe così il ricorso a questa modalità di regolazione.

Si potrebbe dire che di fronte a fenomeni di incapsulamento in un'ampia entità sovra nazionale, verso cui spingono i fenomeni della globalizzazione e dell'internazionalizzazione dei mercati ma anche quelli della concentrazione di poteri a livello dell'Unione Europea, il livello locale acquista una sempre maggiore importanza invece di sminuirsi<sup>12</sup>.

È questa l'ipotesi sostenuta dai neoregionalisti, per cui tra i processi di globalizzazione e le economie e le politiche locali vi sono oggi più

---

<sup>12</sup> Una spiegazione data al localismo è che lo Stato, contrariamente a quanto affermato dalle teorie della de-regolamentazione- trova nel locale un'arma per sopravvivere, e attraverso il decentramento una nuova ragion d'essere: non riuscendo a valorizzare le differenze territoriali, e per superare l'impasse della omologazione, tende a rafforzare il governo locale.

punti di incontro che distanze incolmabili (Perulli, P. 1998; Veltz, P. 1998). L'economia mondiale, come la rappresenta Veltz è una «*economia arcipelago*» che connette nodi territoriali (aree metropolitane, distretti industriali, sistemi produttivi locali) in cui si concentrano le principali risorse produttive e comunicative. Ed è una economia mondiale sempre più radicata nei territori nella misura in cui trae da questi stessi “linfa vitale” per la sua crescita, come lo sono ad esempio le conoscenze e delle competenze contestualizzate; il tessuto relazionale che è a fondamento della competitività; il capitale sociale per mitigare gli effetti delle incertezze (Veltz, P. 1998).

Per concludere, se dunque di convergenza verso un modello di regolazione dell'economia si tratta, occorre guardare all'ambito locale, al dinamismo dei sistemi produttivi locali e alle modalità di regolazione locale in esso esercitate come ad un possibile modello in grado di rispondere alle nuove sfide economiche.

Di seguito si riportano alcune considerazioni in tema di convergenza verso modelli di regolazione concertata a partire dall'importanza assunta dal “locale” nei percorsi di crescita nazionali di alcuni paesi europei.

Nel corso dei decenni, attraverso l'analisi dei principali indicatori di prestazione economica, si è avuto modo di rilevare che le economie di regioni e delle aree locali europee presentano un andamento ciclico: a seconda dei periodi storici e dell'economia presa in considerazione a volte alcuni stati hanno raggiunto un certo livello di convergenza economica, altre volte di divergenza (Boyer, R. 1996).

Occorre, pertanto, provare a capire quali circostanze hanno concorso a determinare forme di crescita convergente.

Nel corso del XIX secolo, i livelli di produttività per un gruppo di undici paesi avanzati hanno mostrato la tendenza a divergere, specie dal 1830 al 1880, ma quando sono stati considerati i primi otto paesi la produttività ha teso a convergere, in particolare dal 1880 al 1913 (Boyer, R. 1996).

Dopo la seconda guerra mondiale, gli indicatori di prestazione economica hanno mostrato una forte tendenza a convergere.

Gli anni Cinquanta e Sessanta sono, infatti, rappresentati da una forte ripresa in tutta Europa. Durante questi anni la percentuale di crescita più elevata fu conseguita dalla Germania, un paese che stava rapidamente riprendendosi dalla seconda guerra mondiale. I tassi di

crescita del 7% nel periodo del «miracolo tedesco» vennero quasi eguagliati da quelli dell'Italia, dove la crescita fu in media del 6%. L'unica eccezione in questi anni è rappresentata dall'economia britannica (*cfr. tabella 2*).

*TABELLA 2*

Tassi reali nazionali di crescita in Germania, Italia e Regno Unito

Classi di anni	Germania	Italia	Regno Unito	OCSE
1950- 1965	7,02	6,00	2,85	4,74
1965- 1975	3,13	4,24	2,27	4,02
1975- 1985	2,20	3,07	1,92	2,99
1985- 1994	2,73	2,09	2,13	2,46
1995- 1999*	1,45	1,18	2,48	2,74

*Fonte: Dati elaborati da Rodrigue- Pose su fonte Maddison- 1995*

*\*Ocse (National Accounts Data)*

Il divario economico tra Regno Unito, Germania e Italia si è ridotto rapidamente tra il 1950 e il 1975, subendo però un arresto dopo il 1975.

L'esito di questo cambiamento di rotta è che tra il 1975 e il 1994 le disparità tra le economie nazionali sono rimaste più o meno stabili. Nel complesso i paesi che in questi anni hanno fatto registrare i tassi di crescita più alti sono stati la Germania e l'Italia. Negli ultimi anni del XX secolo tuttavia si è assistito a una lieve inversione di tendenza che ha fatto registrare dei tassi di crescita maggiori per il Regno Unito.

Alcuni autori fanno risalire lo scarto delle traiettorie di crescita in Europa agli shock petroliferi degli anni '70.

Una seconda interpretazione, che spiegherebbe le migliori capacità di crescita dimostrate dalla Germania e dall'Italia, attribuirebbe alla presenza di piccole e medie imprese dinamiche e flessibili la superiore capacità di adattamento e la funzione di traino per la crescita.

La maggioranza dei casi di agglomerazioni di industrie dinamiche, che costituiscono il grosso della letteratura sulla produzione flessibile, sono stati identificati in Italia e Germania.

Questa seconda interpretazione- che evidenzia proprio la capacità dei sistemi produttivi locali a far fronte e ad adattarsi alle nuove sfide, insieme alla loro flessibilità e abilità di generare posti di lavoro nelle attività manifatturiere ad alto valore aggiunto- indurrebbe a pensare a

tali sistemi produttivi come ad una reale alternativa di crescita, adeguata e sostenibile, in un contesto economico in costante mutamento. Questo spunto verrà ripreso più avanti all'interno di una riflessione più articolata su un possibile modello di sviluppo locale verso cui si starebbe convergendo.

#### *1.4 Un nuovo approccio: la convergenza nello sviluppo locale*

La rassegna svolta sulle teorie dello sviluppo e della convergenza risponde solo in parte agli interrogativi posti all'inizio del capitolo, quello che ancora manca da affrontare è la questione del probabile avvicinamento di ciò che in precedenza è stato definito come l'incontro tra un "sistema politico" e un "sistema di idee".

Si è già detto che in quanto queste due teorie sono state poste di fronte allo stesso dilemma- ovvero quale compromesso sociale per arginare gli effetti deleteri della nuova competizione- esse avrebbero finito per convergere. Il minimo comune denominatore che le accomuna sarebbe quindi da ricercarsi nel bisogno di "stipulare" nuovi accordi, di rintracciare un nuovo equilibrio socio- economico, aspetti essenziali per poter ciascuna di esse ri- applicare le proprie "ricette" di crescita.

Qui, in particolare, si vuole discutere di un ulteriore aspetto altrettanto importante che avrebbe concorso a determinare l'avvicinamento tra le due teorie, avvicinamento a cui per semplicità ci si può riferire nei termini di «convergenza nello sviluppo».

Si tratta della questione della produzione di beni pubblici collettivi, strettamente connessa con il problema dello stipulare un nuovo compromesso sociale.

La produzione dei beni pubblici collettivi, riprende il noto dilemma della regolazione, del modo cioè in cui- o meglio dei modi in cui- un determinato insieme di attività o di rapporti fra attori viene coordinato, le risorse che vi sono connesse vengono allocate e i relativi conflitti reali o potenziali vengono composti o prevenuti. Produzione dei beni collettivi, regolazione dell'economia e istituzione di un ordine sociale ed economico risultano così strettamente connessi. Infatti, una regolazione riuscita, implica la produzione e riproduzione relativamente stabile dei rapporti fra gruppi sociali, in maniera tale che l'allocazione delle risorse tra loro avvenga senza far ricorso a mezzi

illegittimi o all'uso frequente del conflitto. In questo senso una regolazione efficace delle attività economiche, attraverso la produzione di beni pubblici collettivi, contribuisce a creare un ordine non semplicemente economico ma anche sociale.

Posta così la questione, il problema dello sviluppo consiste nella capacità delle economie locali di fornire ai soggetti, non solo individuali ubicati sul territorio, i beni collettivi per la competitività. Proprio a riguardo, cioè sulla possibilità di rendere competitivi i soggetti e così facendo di rafforzare i “vantaggi competitivi” degli stessi, è importante fare una piccola digressione. Questa questione è in linea con quanto affermato da una letteratura, diffusasi negli ultimi anni, che piuttosto di riflettere su come sia possibile proteggere gli individui dalla competizione si è concentrata sul problema opposto cioè su come sia possibile garantire ai soggetti una pari capacità competitiva. Le soluzioni teoriche suggerite fanno passare la compensazione della disuguaglianza attraverso un *equo investimento nelle capacità degli individui* (Jessop, 1997) e attraverso la ricerca di eguaglianza nelle dotazioni iniziali offerte ai soggetti, ovvero attraverso la creazione di ciò che Streeck ha definito *l'egualitarismo dal lato dell'offerta*<sup>13</sup> (Streeck, 2000). Più specificamente questa letteratura si occupa di interventi che punterebbero a migliorare e a rendere egualmente concorrenziali sul mercato i singoli individui e le loro capacità di competere, piuttosto che proteggerli ex post dagli effetti del mercato. Al di là del carattere innovativo delle soluzioni individuate da questa letteratura, soluzioni che non sono prive di rischi, le riflessioni che si possono trarre per l'analisi che si sta conducendo, ribaltano il modo di pensare allo sviluppo. Ad esempio esse fanno riflettere su come sia possibile produrre eguaglianza attraverso interventi nella sfera

---

<sup>13</sup> La tesi di Streeck di “*egualitarismo dal lato dell'offerta*” è vicina a quella della produzione di beni pubblici collettivi per la competitività. Come sostiene Streeck l'egualitarismo dal lato dell'offerta altro non è che la possibilità di «*utilizzare gli investimenti pubblici per rendere uguale la posizione di partenza degli individui nei confronti della domanda di mercato allora le politiche redistributive ex post sarebbero inutili [...]. I bisogni a cui tenta di rispondere la politica sociale sarebbero così soddisfatti in anticipo dalla politica economica e una approssimativa uguaglianza nei risultati- o in modo meno ambizioso, un livello di disuguaglianza che sia compatibile con la coesione sociale- sarebbe raggiunta tramite una sommatoria uguaglianza nelle dotazioni iniziali*» (Streeck, 2000).

dell'economia, che mirino a incrementare l'equità sociale attraverso investimenti in grado di produrre beni pubblici collettivi per la competitività. In sintesi fanno riflettere su come sia possibile produrre ricchezza e al contempo incrementare l'equità e creare così uno sviluppo inclusivo ovvero uno sviluppo a mezzo di inclusione.

Ritornando alla questione dei beni pubblici collettivi, c'è da dire che essi sono sempre la risultante di differenti "varianti istituzionali". La questione della "modalità di produzione dei beni collettivi", e pertanto delle combinazioni istituzionali più efficaci, è centrale sia nelle teorie della convergenza che per quelle dello sviluppo.

La teoria della convergenza, come in parte dimostrato nelle pagine precedenti, si è nello specifico occupata di esaminare le nuove modalità di produzione dei beni pubblici collettivi. Si è concentrata così sulla affermazione della micro- regolazione, avvenuta negli ultimi anni e dipesa dal mutamento dei modelli regolativi e dal cambiamento delle istituzioni rilevanti per la allocazione delle risorse che si sono venute a determinare. A partire dagli anni Novanta sono venuti alla ribalta "nuovi" meccanismi di regolazione, e di produzione dei beni collettivi, che sono diversi non solo dal modo di operare del mercato, ma anche da quell'intervento diretto e intenzionale delle istituzioni pubbliche e delle organizzazioni di interessi a livello centrale, che era apparsa l'unica alternativa finora possibile. Nelle economie dell'Europa occidentale, nell'ultimo decennio, si è fatto sempre maggior ricorso a meccanismi di regolazione dell'economia decentrati a livello "micro". Micro- regolazione in quanto caratterizzata dalla *perifericità dei luoghi*, diventati cruciali per la produzione dei beni collettivi e dalla *preminenza dell'iniziativa degli attori economico- sociali* (imprese, sindacati, associazioni). Preminenza di meccanismi di produzione indiretta e periferica di un bene collettivo, ma anche creazione di un sistema cooperativo di rapporti<sup>14</sup> sono gli ingredienti su cui si fonda la micro- regolazione dei beni collettivi.

---

<sup>14</sup> Per quanto riguarda soprattutto la cooperazione, elemento importante della micro- regolazione, essa poggia da un lato sulla ricerca di soluzioni reciprocamente vantaggiose anziché unilaterali o più semplicemente di mutuo adattamento pragmatico alle esigenze della controparte, e dall'altro sulla riduzione dei costi delle relazioni cooperative superati o almeno ridotti attraverso appunto la micro- regolazione.

Tab. Caratteristiche della regolazione Macro e Micro dell'economia

	Macro- regolazione	Micro- regolazione
<b>Contesto</b>	Anni '60 e '70 Economie dell'Europa occidentale (diverso dal modello di economia di mercato dei paesi nord americani)	Anni '80 e '90 Economie dell'Europa occidentale
<b>Ascesa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fallimento del mercato;</li> <li>• Produzione centralizzata dei beni collettivi</li> </ul>	<p>Mutamento delle istituzioni rilevanti nella produzione dei beni collettivi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo di regolazione indiretta e derivata- Carattere di perifericità dei luoghi;</li> <li>• Preminenza di attori economico- sociali rispetto a quelli politici</li> <li>• Micro- concertazione</li> <li>• Risultati regolativi attesi dispersi e disaggregati</li> </ul>
<b>Tratti costitutivi del modello di regolazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo di regolazione altamente centralizzata;</li> <li>• Regolazione per lo più diretta ed istituzionalizzata;</li> <li>• Macro-concertazione</li> <li>• Risultati regolativi attesi intenzionali e aggregati.</li> </ul> <p><b>Declino della Macro- regolazione</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ripresa della ideologia del mercato non regolato</li> <li>• Inefficienza dell'intervento pubblico centralizzato</li> </ul>	-

**Fonte:** Elaborazione , Regini M. (2000), *La micro regolazione dell'economia negli anni Ottanta*, in Regini, M. (2000), *Modelli di Capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*. Bari: Laterza

L'ascesa della micro- regolazione corrisponde per altro al declino, di un'altra forma di regolazione, quella "macro", che aveva avuto la sua massima diffusione negli anni '60 e '70, e le cui caratteristiche erano quelle di essere non soltanto una regolazione politica e concertata dell'economia, ma anche centralizzata, diretta, esclusivamente pubblica, unilaterale e consensuale dei beni pubblici collettivi. Ma prende anche le distanze da una serie di meccanismi dispersi, messi in moto da attori periferici, indirettamente incentivati da un quadro istituzionale favorevole per la produzione dei beni competitivi (Regini, 1991; 1994; 2000).

Le teorie dello sviluppo, invece, superata la fase di individuazione di percorsi in grado di fornire incentivi giusti ad attori isolati, hanno cominciato a riflettere su percorsi molto più socialmente costruiti attraverso la capacità di cooperazione tra soggetti diversi, pubblici e privati, individuali e collettivi. In particolare i cambiamenti degli ultimi decenni segnalano il passaggio verso nuovi esperimenti di radicamento sociale delle attività economiche e di produzione dei beni pubblici collettivi. In particolare, a questa nuova dimensione dello sviluppo si lega quello del paradigma dello sviluppo locale.

Per molto tempo lo "sviluppo locale" è stato associato allo "sviluppo endogeno", e il suo significato rintracciato nella provenienza degli attori e nelle risorse impiegate nel processo, prevalentemente endogene rispetto all'area considerata (Pichierri, 2001). Così lo sviluppo locale è stato rintracciato nel protagonismo di attori locali che usano in primis risorse anch'esse locali e distinto da un tipo di sviluppo caratterizzato dall'azione di attori esterni, che impiegano prevalentemente risorse esterne e che pertanto può essere etichettato come esogeno.

Tuttavia gli studi sullo "sviluppo locale", soprattutto negli ultimi anni, hanno in qualche modo rivendicato una specifica autonomia di significato dello stesso, che è qualcosa di più della semplice appartenenza locale delle risorse materiali e immateriali impiegate in un percorso di sviluppo.

Lo sviluppo locale, infatti, si determina quando cresce la capacità di produrre beni collettivi locali che alimentano la competitività delle imprese anche attraverso la qualità sociale e quando aumenta la capacità di valorizzare beni comuni come risorsa economica e come componente di una migliore qualità sociale (Triglia, 2005).



Da un lato quindi meccanismi di regolazione improntati sulla perifericità dei luoghi e sul coinvolgimento degli attori locali nelle scelte strategiche per il territorio su cui insistono, dall'altro processi di sviluppo improntati sulla capacità di creare e ricreare un sistema locale attraverso la produzione di beni pubblici collettivi. Tutti e due questi elementi rientrano all'interno del paradigma dello sviluppo locale e inducono a porsi un interrogativo che attiene a se effettivamente si possa rintracciare quella convergenza tra le due teorie all'interno dello stesso.

### *1.5 Diffusione dei sistemi produttivi locali in Europa: convergenza verso il paradigma dello sviluppo locale?*

#### *Premessa*

L'analisi della convergenza verso il paradigma dello sviluppo locale verrà affrontata prendendo spunto dalla diffusione in Europa dei sistemi produttivi locali. Per molti anni nella letteratura ci si è interrogati sul ruolo dei sistemi produttivi locali come "molla" per lo sviluppo socio economico dei territori. Il dibattito ha avuto origine dalla fine degli anni Settanta con la "scoperta" del livello *locale* dell'organizzazione dei sistemi economici e si è incentrato in sintesi sull'analisi delle combinazioni di fattori materiali e immateriali che hanno concorso a determinare quel dinamismo economico di cui sono state artefici i sistemi di piccole e medie imprese.

Per lungo tempo si è guardato allo sviluppo prodotto dai cluster di imprese come ad un possibile modello di sviluppo cui convergere, mentre negli ultimi anni si è diffusa una posizione che ha adottato un "cauto ottimismo" verso questa risoluzione.

Così negli anni Ottanta nonostante che le principali tendenze delle economie mondiali vedevano le attività di produzione sempre più "disancorate" territorialmente (Sabel e Zeitlin, 1982), le analisi svolte da economisti, sociologi e altri scienziati sociali- basate sulle allora recenti acquisizioni della teoria dei distretti industriali- rilevarono la persistenza di economie a forte identità territoriale (Becattini, 1998; Brusco e Paba, 1997, Bagnasco 1988, Trigilia, 1986). L'orientamento che prevalse in questi anni rispetto al futuro di queste realtà locali era

ottimistico, dal momento che si supponeva che la sempre maggiore ricerca di flessibilità e di qualità avrebbe rafforzato il ruolo dei sistemi produttivi locali.

Nel decennio successivo si è andata invece consolidando una visione più pessimistica, che ha teso a sottolineare le importanti sfide che la globalizzazione avrebbe portato a questo tipo di sistemi locali: le nuove tecnologie che si sono affermate nel settore delle comunicazioni e anche nei processi produttivi, con la conseguente possibilità di assemblare dei componenti realizzati in paesi diversi, avrebbero permesso di ricercare altrove minori costi del lavoro. Questa tendenza avrebbe dato vita a una progressiva deteritorializzazione della produzione, a spese dei sistemi produttivi locali dei paesi avanzati. Sono questi gli anni in cui la convergenza verso un modello fondato sullo sviluppo locale di cluster di piccole e imprese è stato messo in discussione dai “dubbi” avanzati da autori come Trigilia, e da altri studiosi dei fenomeni di PMI, che si interrogavano se tali sistemi produttivi locali fossero un mito fondato su un reale dinamicismo economico, oppure avessero semplicemente rappresentato un interludio, mentre le grandi industrie si adattavano alle condizioni di una economia globalizzata (Trigilia 1992).

Dopo l’ascesa e il declino di quella che si potrebbe definire della “convergenza” verso il paradigma dello sviluppo locale, il dibattito attualmente in corso ha assunto una posizione più “neutrale” che da un lato tiene conto del ruolo particolarmente importante continuato ad esercitare dai sistemi di piccole e medie imprese, sia da un punto di vista del numero di unità locali<sup>15</sup> che da quello degli addetti (*cfr. Tabella 3*), e dall’altro del fatto che se è vero che durante gli anni Novanta la semplice presenza di formule organizzative distrettuali non è stata di per se garanzia di successo, dall’altro è anche vero che l’insuccesso e il declino economico si ritrovano quasi sistematicamente in quelle realtà territoriali ancora ancorate al modello fordista, che non hanno intrapreso dei percorsi di ristrutturazione delle loro rispettive

---

<sup>15</sup> In alcune regioni dell’Europa e principalmente in Italia, la crescita di economie localizzate territorialmente sarebbe stata trainata sostanzialmente da reti di piccole e medie imprese concentrate in specifici settori di attività (Amin, 1990; Locke, 1995). Infatti, nel 1998, dei circa 19 milioni di imprese censite da Eurostat, il 93 per cento sono risultate micro imprese, il 5,8 imprese di piccole dimensioni e lo 0,8 imprese medie.

economie basate sui modelli di organizzazione a rete (Rodriguez- Pose, 2001).

*TABELLA 3*

Occupazione nelle imprese private, escluso il settore primario, Europa 19\*, USA e Giappone (1998)

Dimensione di impresa	Europa 19	USA	Giappone (1996)
<b>PMI</b>			
– micro	34 %	11 %	N.d.
– piccole	19 %	19 %	N.d.
– medie	13 %	16 %	N.d.
<b>Totale</b>	<b>66 %</b>	<b>46 %</b>	<b>33 %</b>
Imprese di grandi dimensioni	34 %	54 %	67 %
Totale complessivo imprese (I.000)	118.310	108.120	57.350
Persone occupate per impresa	6	19	10

\* L'area dell'Europa 19 si ottiene sommando ai 15 paesi dell'UE l'Islanda, la Norvegia, la Svizzera e il Liechtenstein.

*Fonte: SMES in Europe, 2002*

Le modalità di funzionamento delle piccole e medie imprese sono così ancora al centro del dibattito. I sistemi locali basati sulle piccole e medie imprese non rappresentano semplicemente una sorta di interludio emerso alla fine degli anni Settanta, ma una componente stabile delle economie dei paesi sviluppati che è ben in grado di coesistere con le nuove grandi imprese globali e che può rappresentare una risorsa efficace per la promozione dello sviluppo locale.

Il dibattito sulla convergenza attraverso la diffusione del paradigma dello sviluppo locale, potrebbe proprio pendere spunto da queste riflessioni anche se bisogna stare attenti ad alcuni aspetti fondamentali che tale dibattito ha tuttavia trascurato.

Nella prima fase l'argomentazione sullo sviluppo locale prendeva spunto dai contributi entusiastici basati sugli studi della Terza Italia, del Baden Württemberg e della Silicon Valley. Tuttora le previsioni di successo o del fallimento dei sistemi produttivi locali sono fatte sulla scorta di singoli studi di caso. Ciò denota una tendenza più o meno esplicita a privilegiare l'interpretazione dei fenomeni rispetto alla loro spiegazione, in particolare l'interpretazione dei casi di sviluppo rispetto

alla spiegazione dello sviluppo. Una concezione dello sviluppo che sia locale, in quanto fatto risalire all'azione congiunta di forze endogene a un'entità geografica determinata, non può sfociare nella proposta di tante interpretazioni *ad hoc* quanti sono i casi di sviluppo locale (Trigilia e Crouch, 2001; Goglio, S. 1997; Storper, M. 1997). Dunque si richiede di tracciare un paradigma in grado di integrare organicamente in uno schema più generale le eterogeneità fenomeniche.

Il vantaggio di un simile esercizio consiste nel fatto che comprendere le dinamiche regionali importanti dei nostri giorni significa comprendere le dinamiche negative e gli insuccessi. Anche per questo motivo occorre tracciare quello che si può definire un "modello di sviluppo locale" che ci dica perché esso si verifica in alcuni contesti- ed eventualmente perché entra in crisi- ma anche perché non si è verificato in altri.

### *L'evoluzione del paradigma dello sviluppo locale*

Sono passati oramai più di vent'anni da quando autori come Piore e Sabel per primi hanno fornito una base teorica chiamata «specializzazione flessibile» a un insieme disperso di fenomeni: distretti industriali, piccole imprese, artigianato e reti di produzione. Questi fenomeni, pur con qualche forzatura, venivano ricondotti a un denominatore comune: la ricerca di una nuova via dello sviluppo industriale dopo la crisi del fordismo. Quello studio ha aperto un grande dibattito e ha dato origine a un rinnovato interesse per le forme di organizzazione industriale di tipo territoriale (Piore e Sabel, 1984). Prendendo spunto dalla ricca letteratura di tipo teorico ed empirico che si è concentrata sullo studio dei sistemi produttivi locali è stata elaborata una tipologia che potrebbe aiutare a definire in maniera più precisa quali aspetti concorrono a determinare uno sviluppo locale.

Si è scelto di illustrare il paradigma dello sviluppo locale in maniera diacronica: il modello presentato, infatti, ha subito una evoluzione nei suoi elementi nel corso del tempo di cui occorre tener conto.

Non si può negare, infatti, come oggi sussistano nuove forme di radicamento sociale delle attività economiche che denotano un carattere più relazionale dell'economia contemporanea, come non si può negare

il fatto che le imprese, che non possono competere sui costi, diventano più importanti le economie esterne materiali e immateriali e quindi la capacità di produrre beni collettivi che coinvolgono necessariamente reti di attori individuali e collettivi a livello territoriale. Tutto ciò ha modificato il modo di intendere oggi rispetto a ieri lo sviluppo locale.

In particolare sono stati individuati tre assiomi che più ricorrentemente sono stati trattati negli studi di caso. In particolare gli studi condotti negli anni Ottanta misurano l'evidenza:

1. L'importanza dell'interazione tra componenti sociali ed economiche, nella loro *dimensione spazio-temporale* per spiegare i percorsi di sviluppo locale;

Questa prima dimensione per l'analisi dello sviluppo locale è stata utilizzata negli studi condotti in Italia durante gli anni '70 e '80 per spiegare il successo delle regioni centrali e nord orientali del paese.

Le spiegazioni delle differenziazioni interne al paese furono rintracciate attraverso la costruzione di un modello interpretativo fondato sull'analisi delle "coordinate spaziali" e "temporali" delle imprese sul territorio.

Il profilo dimensionale delle imprese nelle diverse regioni, nonché la ricostruzione temporale della formazione e del funzionamento degli assetti sociali e istituzionali nelle diverse aree territoriali, mise in evidenza la presenza di una tripartizione territoriale dello sviluppo, che concorse a determinare il superamento del modello duale nord-sud preesistente (Bagnasco, A. 1977; 1988).

2. La genesi dello sviluppo intesa come qualcosa che viene strutturato all'interno di un *sistema locale*.

I diversi approcci teorici allo sviluppo hanno posto enfasi sul concetto di "esternalità"- meglio definito dal concetto marshalliano di *industrial atmosphere* (Marshall, A. 1919) e ripreso più tardi in Italia da Becattini con l'accezione di "economie esterne" alle imprese ma interne all'area (Becattini, G., 1979)- mettendo così in luce la complessità del processo di sviluppo locale.

In quanto le reti di produzione hanno reso le imprese più dipendenti dall'ambiente locale in cui sono inserite, i contesti locali sono divenuti importanti perché fonti di economie esterne<sup>16</sup>.

Ancora una volta l'importanza delle economie esterne, e dei vantaggi competitivi di un'area, sono rintracciabili nello studio sulla Terza Italia, un caso di notevole dinamismo in cui il mercato è imbrigliato entro una società locale. L'unicità di questi distretti è radicata in una divisione di compiti, all'interno di un singolo processo produttivo, tra piccole e medie imprese specializzate e funzionalmente differenziate. Queste ultime sono tutte situate geograficamente l'una vicino all'altra e insieme costituiscono qualcosa di simile a una comunità di produzione locale. Come è stato dimostrato dagli studiosi italiani, e non solo, il successo della Terza Italia è dovuto principalmente al vantaggio sociale connesso alla loro collocazione geografica. Il coordinamento interno di queste economie locali fa assegnamento su un certo grado di fiducia e di disponibilità a cooperare, nonché su uno specifico intreccio di rapporti sociali.

L'ascesa delle argomentazioni sulle economie esterne, la localizzazione e le varie forme di integrazione trova una sua spiegazione teorica nella nuova concezione dell'impresa affermata a partire dagli anni '70 che ha a che fare con la riduzione dei costi di transazione, cioè in stretto rapporto con l'economia neoistituzionalista (Williamson, 1985). In questi anni l'approccio della economia istituzionale mise in discussione l'idea neoclassica dell'impresa come funzione di produzione, e spostò l'attenzione alle transazioni ossia allo scambio di beni e servizi tra i soggetti.

Per poter spiegare efficacemente la fenomenologia concreta dell'organizzazione economica e lo scambio di beni e di servizi in alcune transazioni (es. rapporto esternalizzazione/ internalizzazione; Grande impresa/Piccola impresa) l'approccio neoclassico appariva insufficiente.

Il "nuovo" approccio considerava il mercato, l'impresa e le forme di collaborazione tra le aziende come istituzioni economiche che potevano

---

<sup>16</sup> In particolare la letteratura ha distinto due tipi particolari di economie: tangibili e intangibili. Le prime riguardano le infrastrutture e i servizi, mentre le seconde le risorse cognitive e normative, come la conoscenza implicita, i linguaggi specializzati, le convenzioni e la fiducia.

essere spiegate come “reti di contratti” tra soggetti volti a massimizzare il proprio interesse. Rispetto alla spiegazione neoclassica, il nuovo approccio considerava le forme di organizzazioni come entità che rispondono ad una logica di miglioramento dell’efficienza delle transizioni<sup>17</sup>.

3. il ruolo dei *meccanismi di regolazione* delle economie locali (Bagnasco, A. 1977; 1988).

Le economie si caratterizzano in base al modo in cui esse forniscono alle imprese ubicate sul territorio i beni collettivi per la competitività.

Un tassello fondamentale per distinguere una economia locale è, dunque, costituito dal modo in cui vengono prodotti i beni collettivi, mediante quali meccanismi regolativi e varianti istituzionali differenti a livelli diversi.

Secondo la teoria neoclassica più ortodossa, in un mondo di mercati perfetti nessun meccanismo regolativo al di fuori del mercato stesso sarebbe necessario. Le teorie neoistituzionaliste si discostano da questa posizione individuando nelle istituzioni quei meccanismi, in termini di regole (formali e informali) declinabili come incentivi, vincoli e opportunità in grado di far funzionare i mercati (North, 1990).

È nelle spiegazioni neoistituzionaliste che trova spazio la categoria di “sistema di regolazione”, una specifica combinazione e integrazione tra diverse forme di regolazione che va a caratterizzare una determinata economia (Triglia, C. 1998).

Sulla scia di queste nuove interpretazioni si collocano gli studi di Hollingsworth e Lindberg (1985), sui diversi sistemi di regolazione che caratterizzano i settori dell’economia americana e quelli di Bagnasco e Trigilia sui sistemi di regolazione a livello territoriale, ed entrambi individuano diversi meccanismi di regolazione dell’economia al confine tra il formale e l’informale.

I primi ricercatori hanno posto l’accento sui meccanismi di funzionamento dalle piccole imprese tradizionali alle grandi aziende tecnologicamente più avanzate, individuando come meccanismi di

---

<sup>17</sup> È, inoltre, di poco più tardi il concetto elaborato da Powell e Di Maggio (1991) di “campo organizzativo” stante ad indicare gli spazi economici limitati costituiti da gruppi di imprese legate tra loro da una reciproca interdipendenza dotati di una certa stabilità e regolate da norme procedure, relazioni locali che rendono possibile e stabilizzano l’interazione tra i soggetti.

regolazione oltre al mercato, le gerarchie, i clan, le associazioni<sup>18</sup>. I secondi, nell'analizzare il sistema di regolazione della Terza Italia, nella fase cruciale del suo sviluppo, cioè negli anni '70 e nei primi anni '80, hanno ricostruito la particolare combinazione dei sistemi di regolazione tra mercato, reciprocità e scambio politico neolocalistico, che ha coinvolto associazioni e governi locali<sup>19</sup> (Bagnasco, A. 1988; Trigilia, C. 1986).

La diversità delle esperienze nazionali e la copiosa letteratura che in questi anni si è diffusa ha *complicato* ulteriormente il paradigma dello sviluppo locale fin qui presentato.

Riprendendo gli assiomi presentati si tenterà di evidenziare l'evoluzione di ciascuno. Nella figura sotto riportata si è cercato di rappresentare una sintesi di questa evoluzione.

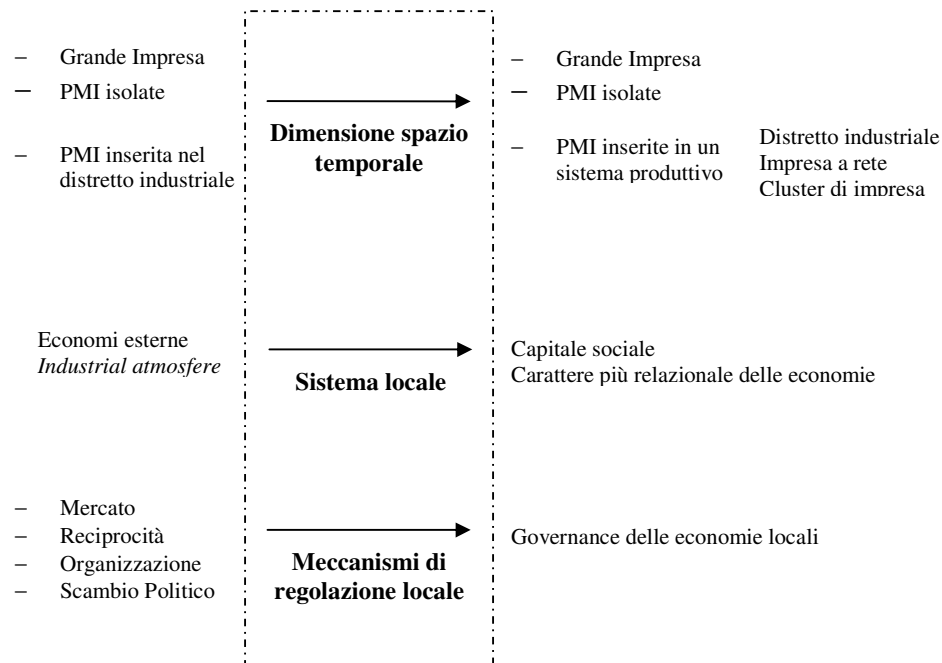
---

<sup>18</sup> Hollingsworth e Lindberg individuano , accanto al mercato, il cui peso risulta variabile, altri principi: le gerarchie, cioè i comandi imperativi dello stato e delle grandi imprese (le corporations); i clan che si richiamano a intese basate su aspettative condivise e su elementi fiduciari (Ouchi, 1980), importanti per regolare i rapporti tra gli attori in aree in cui le relazioni sono incerte e difficilmente definibili in termini contrattuali; infine, le associazioni si riferiscono soprattutto all'associazioni economico in senso stretto, più che a quello legato alle relazioni industriali.

<sup>19</sup> Bagnasco e Trigilia hanno dimostrato come la crescita di piccole e medie imprese sia stata sostenuta da diffuse forme di reciprocità a base familiare e comunitaria, che hanno abbassato i costi di riproduzione del lavoro e hanno favorito un'offerta di lavoro flessibile ed elastica. D'altra parte, l'esistenza di un denso tessuto associativo ha portato ad uno scambio politico nel quale i sindacati hanno moderato le rivendicazioni salariali e hanno posto vincoli alla flessibilità, ottenendo una redistribuzione dei vantaggi dello sviluppo, sia attraverso le relazioni industriali che con gli interventi in campo sociale dei governi locali.



Fig. 2- Evoluzione degli “assiomi” del paradigma dello sviluppo locale



Per quanto concerne il primo degli assiomi dello sviluppo locale, la *dimensione spaziale*, c'è da dire che nel corso degli anni sono state individuate varietà diverse di tipologie di sistemi produttivi locali. Partiamo proprio illustrando la tipologia più “vecchia” di sistemi produttivi locali- il distretto industriale. Il termine distretto industriale fu coniato per la prima volta da Marshall, nella seconda metà del XIX sec., in riferimento alle zone tessili inglesi di Lancashire e Sheffield. La definizione che venne data a questa organizzazione produttiva dall'economista inglese fu di «una entità socio economica costituita da un insieme di imprese facenti generalmente parte di uno stesso settore produttivo, localizzato in un'area circoscritta tra le quali vi è collaborazione ma anche cooperazione» (Marshall, A. 1919). Si tratta in questo caso di sistemi produttivi locali caratterizzati dalla prevalenza

di piccole e medie imprese autonome, specializzate in determinati settori produttivi e caratterizzate da una forte integrazione orizzontale.

Più recenti definizioni etichettano i distretti industriali come: «qualcosa di più della prossimità geografica e della specializzazione settoriale. Ulteriori contributi sono la prevalenza di piccole imprese, la stretta collaborazione interaziendale, la concorrenza tra imprese basata sull'innovazione piuttosto che sulla compressione dei salari, l'elevato grado di fiducia tra datori di lavoro e operai qualificati, l'offerta di servizi collettivi attraverso l'organizzazione autonoma e l'azione delle autorità municipali e regionali, con il potenziamento della capacità di innovazione dell'industria locale» (Schmitz, H. 1992).

Questa definizione mette in evidenza quei tre aspetti la cui compresenza connota e distingue i distretti industriali e cioè: la struttura economica (la concentrazione spaziale, la specializzazione settoriale, la produzione su base artigianale e la dimensione delle imprese); i rapporti tra gli attori (imprenditori e altri soggetti decisionali) appartenenti ad un distretto industriale; il ruolo del contesto istituzionale (sulla politica locale, regionale e delle associazioni).

*L'impresa a rete* costituisce una ulteriore modalità con cui si possono organizzare i sistemi produttivi locali. In questo caso vi sono imprese finali di medie e grandi dimensioni che hanno rapporti relativamente stabili con una fitta rete di piccole imprese subfornitrici localizzate nello stesso sistema locale. Le imprese rete sono prevalentemente specializzate in produzioni altamente flessibili di beni per il consumatore e strumentali, sia nei settori più tradizionali che in quelli più avanzati, e basano la loro flessibilità e la loro capacità di innovazione proprio sul tipo di rapporto di subfornitura che coniuga flessibilità e riduzione dei costi di innovazione. Un altro dei punti di forza di questo modello è dato dalla elevata capacità di controllo dei mercati che le imprese leader riescono ad avere.

L'organizzazione territoriale- industriale che va sotto la terminologia di *cluster* sta ad indicare un'agglomerazione spaziale, normalmente tra imprese che operano nello stesso settore produttivo, oppure in settori affini o complementari caratterizzati da mercati altamente segmentati ed instabili. Le imprese hanno un più basso livello di integrazione orizzontale rispetto ai distretti industriali, e rapporti di collaborazione poco stabili e istituzionalizzati con le imprese di grandi dimensioni che

possono essere localizzate sia all'interno che all'esterno del sistema locale.

Quest'ultima tipologia di impresa destina particolare enfasi all'aspetto di concentrazione settoriale e al comportamento strategico delle imprese, mentre la prima, in un'ottica sistemica, considera sia gli aspetti di concertazione e specializzazione sia le specificità relazionali e le capacità di coordinamento di piani di azione delle PMI.

In sintesi, i sistemi produttivi locali mostrano di avere una varietà di modalità organizzative molto più ampia di quella che si potrebbe immaginare facendo riferimento alla precedente letteratura sui modelli di sviluppo di piccola e media impresa e sui distretti industriali: lo stesso distretto industriale altro non è che una di queste modalità organizzative, particolarmente importante in Italia ma molto meno diffusa in altri paesi.

Per quanto, invece, concerne il secondo assioma del paradigma, il *sistema locale*, occorre riportare l'attenzione sul fatto che negli ultimi anni è al centro di molti studi l'analisi degli effetti del capitale sociale sullo sviluppo locale.

La crisi dell'assetto istituzionale fordista- keynesiano e la ristrutturazione delle imprese in cerca di una maggiore flessibilità e di prodotti di qualità, unitamente ad una maggiore apertura da parte delle stesse a collaborazioni esterne, nonché la maggior dipendenza delle reti di imprese da rapporti di cooperazione e collaborazione, hanno fatto acquistare una nuova importanza ad alcune forme "immateriali" di economie esterne, come lo sono la fiducia, le identità locali, il capitale sociale.

Il concetto di capitale sociale prende forma in proporzione all'importanza che assumono le reti di relazioni sociali radicate in un determinato territorio per lo sviluppo locale. In proporzione cioè al problema di come indurre i contraenti dello scambio economico a cooperare e così facendo ad abbassare i costi di transazione. Nella nuova cornice economica, il capitale sociale può influire significativamente sia sulla migliore valorizzazione del capitale umano, sia su quello fisico e finanziario attraverso forme di cooperazione efficaci tra i soggetti locali.

A portare alla ribalta questo concetto sono stati gli studi condotti da Putnam, e da Fukuyama, che hanno evidenziato come i differenti rendimenti istituzionali ma anche i differenti livelli di sviluppo

economico dipendono in ultima istanza da differenti dotazioni di capitale sociale.

Il quadro analitico offerto poi dal nuovo concetto ne ha permesso l'applicazione a temi e questioni di political economy comparata e di sviluppo locale (Putnam, R.D. 1993; Fukuyama, F. 1995; Mutti, A. 1998; Trigilia, C. 1999; Bagnasco, A. 1999; Pizzorno A. 1999).

Il proliferare di queste indagini è dovuto per lo più alla natura "situazione e dinamica" del concetto di capitale sociale<sup>20</sup> (Piselli, F. 1999).

Infine, per quanto riguarda l'ultimo assioma, quello cioè dei *meccanismi di regolazione delle economie locali*, occorre sottolineare che attualmente prendono forma, ai diversi livelli di governo, nuove modalità di indirizzo e coordinamento nella produzione dei beni pubblici locali (Borzel, 1998; Bobbio, 2000; Locke, 1995) che vanno sotto il nome di governance.

In un certo qual senso nell'esperienza dell'area centro nord est d'Italia possiamo rintracciare una anticipazione della governance delle economie locali, nella misura in cui i governi locali e regionali hanno- pur mantenendo un ruolo forte di regolazione- attivamente sostenuto i bisogni dei propri distretti industriali attraverso l'indirizzo e il coordinamento delle reti di relazione miste per la produzione di infrastrutture e di servizi alle imprese.

L'accezione con cui viene qui utilizzato la governance, in particolare, fa riferimento alle modalità di governo esercitate dalle istituzioni (strutture e procedure) per gestire la produzione di beni pubblici locali in maniera più efficace possibile.

In origine il suo sviluppo è legato all'economia istituzionale e alla sociologia delle organizzazioni e concerneva essenzialmente il coordinamento di attività e l'organizzazione in senso stretto. Per lo più la governance veniva associata al problema della efficienza delle imprese, e intesa come un tipo di regolazione in atto per limitare i costi di transazione (*governance delle imprese*).

---

<sup>20</sup> Non è possibile definire apriori gli effetti del capitale sociale nello sviluppo economico. Solo un'analisi sociale molto dettagliata e storicamente orientata può aiutare a capire come variabili di tipo culturale, politico ed economico interagendo tra di loro non solo favoriscono od ostacolano il capitale sociale ma condizionano le conseguenze che il suo impiego può avere per lo sviluppo locale.

Successivamente, a seguito delle centralità assunta dai territori, lo stesso significato della governance ha subito una evoluzione.

Nella misura in cui il territorio è apparso come un fattore capace di ridurre i costi di transizione tra le imprese, un fattore capace di costruire un livello pertinente di coordinazione per risolvere problemi dell'azione collettiva, la governance ha assunto il significato di differenti forme di regolazione che hanno a che vedere con la prossimità e le interazioni spaziali di diverse organizzazioni (*governance territoriale*).

Il passo dall'uso nella sociologia politica è stato breve. Porre la questione della governance territoriale suggerisce di comprendere l'articolazione dei diversi tipi di regolazione su un territorio sia in termini di interazione politica e sociali sia in termini di capacità di azioni.

Autori come Jessop hanno definito la governance come «l'ambito [...] riguardante la soluzione di problemi (para) politici (nel senso di problemi relativi al raggiungimento di fini collettivi e alla realizzazione di propositi collettivi) all'interno di e attraverso specifiche configurazioni di istituzioni, organizzazioni e pratiche di governo (gerarchiche) e extragovernativi (non gerarchici)» e ancora Streeck e Schmitter come la totalità delle istituzioni che coordinano e regolano l'azione o la transazione tra soggetti (economici) nell'ambito di un sistema (economico) (Streeck e Schmitter, 1995).

La governance è stata, dunque, definita dalla sociologia politica come un processo di coordinamento di organizzazione, gruppi sociali, istituzioni per il raggiungimento di obiettivi propri discussi e definiti collettivamente in ambienti incerti. Pertanto, dall'accostamento derivatone, essa è utilizzata anche per l'analisi del funzionamento interno delle economie locali (*governance delle economie locali*).

Le più recenti analisi sulla governance hanno puntato a tracciare i vari modelli di regolazione che sono ascrivibili in contesti reali. In particolare D'Albergo si è cimentato individuando due varianti del modello di governance: la governance delle reti orientata al mercato e la governance delle reti orientata alla fiducia (D'Albergo, E., 2002). A seconda delle componenti principali di un sistema di governance, mercati, organizzazioni, comunità, stato e associazioni Hollingsworth e Boyer hanno identificato specifici modelli di governance. Le ricerche condotte nei vari paesi hanno applicato i modelli di governance alle

varianti istituzionali che producono i beni collettivi per la produttività locali delineando un quadro piuttosto diversificato di regolamentazioni specifiche.

### *Le esperienze di convergenza nazionali*

Lo sviluppo locale si presenta come un processo alquanto complesso e non stupisce quindi che i percorsi che possono essere intrapresi sono molteplici.

D'altro canto, non basta rilevare che le economie locali sono modellate da imprese: un'elevata concentrazione di imprese, settorialmente specializzate in un'area specifica, può essere nulla più che un cluster di imprese, il che non equivale a priori a dire che siamo in presenza di un'economia locale. Affinché si possa parlare con appropriatezza di uno sviluppo locale occorre, come si è già detto, guardare a come le subculture locali sostengono la cooperazione interaziendale, a come le istituzioni politiche e le associazioni contribuiscono alla cooperazione tra imprese in un'area e forniscono loro beni collettivi per renderle competitive.

Ma ritornando al concetto di molteplicità dei percorsi di sviluppo, essa può giustificare l'ipotesi di una possibile "convergenza" nei vari paesi verso una economia che si dica veramente locale? Questo interrogativo, è in relazione ad un altro più vecchio, che ha permeato e permea tuttora il dibattito: i sistemi produttivi locali rappresentano il rimedio universale, un vaccino contro il declino economico?

Per poter rispondere a questi interrogativi si deve far ricorso alla letteratura sulle economie locali diffuse nei principali paesi europei. In particolare come spunto per la riflessione verrà utilizzato lo studio recentemente condotto da alcuni ricercatori su quattro paesi. Lo studio a cui si fa riferimento è quello di Trigilia, per l'Italia, Crouch, per il Regno Unito, Voelzkow, per la Germania sui modelli di governance delle economie europee.

La ricerca condotta da questi autori ha messo in evidenza come i paesi della Germania e dell'Italia abbiano in comune una forte tradizione di diffusione di sistemi produttivi locali basati sulle piccole e medie imprese. Viceversa, il Regno Unito sembrano essere una controtendenza rispetto alla esperienza italiana e tedesca: in questo paese il modello del distretto industriale è una eredità del passato

piuttosto che una tendenza emergente; gli sviluppi più recenti dei modelli di impresa sembrano avvicinarsi maggiormente al modello dell'impresa a rete e a quello dei clusters locali di piccole e medie imprese (Crouch, C. e Trigilia, C. 2001).

Non volendo correre il rischio di trarre delle conclusioni affrettate, occorre riprendere nel dettaglio le esperienze regionali considerate come modelli di sviluppo locale riusciti per le economie locali fondate sulle piccole imprese, e approfondire i cambiamenti che le hanno interessate: se tali economie godono ancora di una buona performance economica e se vi sono stati dei cambiamenti sostanziali nella loro modalità di organizzazione produttiva.

Cominciamo dalla Germania e dallo straordinario successo fatto registrare dalla regione del Baden- Württemberg negli anni '80, nel settore delle industrie automobilistiche e della meccanica ma anche in quella tessile.

Come riporta Voelzkow, discutendo circa gli aspetti che hanno concorso al successo di questa area:

«I fattori chiave per il successo sono stati individuati in quattro caratteristiche del sistema produttivo: a) le imprese specializzate erano state organizzate in modo flessibile e ricorrevano a una manodopera altamente qualificata; b) le imprese creavano reti entro cui potevano condividere il rischio dello sviluppo e la competenza specifica di ciascun partecipante alla realizzazione dei prodotti nella rispettiva nicchia; c) le imprese erano sostenute da servizi offerti da fornitori esterni, come le associazioni che promuovevano questo tipo di collaborazioni; d) il governo veniva incontro alla richiesta di sostegno infrastrutturale, con particolare riguardo all'innovazione» (Voelzkow, H. 2001).

A partire dal 1991 però il tasso di crescita del PIL di questa regione ha subito una inflessione. Da una lato la riunificazione del paese, dall'altro la competizione sempre più agguerrita sui mercati dell'industria meccanica hanno leso profondamente l'economia di questo Land: sebbene l'industria abbia registrato una lieve ripresa nel 1994, con variazioni da un settore all'altro, la regione dalla seconda metà degli anni Novanta, come in tutta la Germania, continua a risentire di un'elevata disoccupazione. La forte recessione del 1992 e del 1993 ha determinato il declino del contributo del Baden- Württemberg al PIL tedesco (dal 15% del 1993 al 14,4% del 1997).

La letteratura nazionale diffusasi in questi anni si è divisa su due tipi di interpretazioni delle vicende che hanno contraddistinto questa regione tedesca. Da un lato, i sostenitori della teoria della *specializzazione flessibile* parlano di una sostanziale convergenza, di un percorso di tipo lineare fatto da questa regione verso questo tipo di produzione, dall'altro i sostenitori invece della *produzione di qualità diversificata* evitano di parlare di un passaggio da un tipo di produzione ad un altro, ma affermano la coesistenza e quindi la presenza di uno sviluppo basato sia sulla competenza artigianale sia sulla produzione di massa nel Baden- Württemberg. In particolare quest'ultimo approccio risente dell'influenza di Sabel e del suo approccio della «duplice convergenza»: da un lato i sistemi di piccola e medie impresa dimostrano di sviluppare legami sempre più stretti tra le aziende coinvolte (reti di imprese); dall'altro le imprese di maggiori dimensioni si sono riorganizzate adottando proprio modelli a rete che fondano la loro competitività sulla collaborazione con aziende di piccole e medie dimensioni (impresa rete) (Sabel 1989).

Per quanto riguarda l'esperienza italiana, molto si è già detto sulla vicenda dei distretti industriali della Terza Italia, area di concentrazione territoriale di piccole e medie imprese specializzate in attività manifatturiere. Le più recenti indagini sulla evoluzione di questo modello di sviluppo locale sottolineano che i distretti industriali continuano a svolgere un ruolo importante in quest'area del centro nord est del paese ma non solo, il modello della produzione radicata sul territorio si è diffuso anche al di fuori dei tradizionali confini della Terza Italia.

Per quanto riguarda l'area centro nord est del paese sono state registrate diversi tipi di tendenze evolutive dei sistemi produttivi. Accanto ai casi in cui un certo numero di sistemi produttivi locali ha perso la propria specializzazione nelle attività manifatturiere- in seguito ad una forte o parziale delocalizzazione delle attività verso i paesi caratterizzati da bassi costi del lavoro- coesistono casi diffusi di distretti industriali «maturi che si trasformano progressivamente in “distretti industriali manifatturieri- terziari” che mantengono al proprio interno le fasi più importanti della produzione, delocalizzano le fasi a maggiore intensità di manodopera e sviluppano un insieme di attività terziarie legate ai servizi per le imprese sulle quali si basa la competitività delle imprese manifatturiere» (Trigilia, C. Burrone, L. 2001 che citano Sforzi, F.).



Tuttavia l'aspetto più importante è che una crescita considerevole dei sistemi di piccola e media impresa è stata registrata, anche nell'area nord- ovest del paese, area notoriamente caratterizzata dalla diffusione della grande impresa di tipo fordista, a seguito di percorsi di ristrutturazione delle grandi imprese e di processi di sviluppo locale autonomo.

E ancora, un aumento considerevole di sistemi di piccole e medie imprese si è verificato anche nel Mezzogiorno d'Italia dove sono stati scoperti numerosi casi di sviluppo locale presenti in più parti del territorio: dai pastai di Gragnano ai salotti delle Murge, ai poli del calzaturiero e dell'abbigliamento in Campania e in Puglia (Baculo 1994; De Vivo 1997, 2000a; Meldolesi 1996, 1998; Viesti 2000). Tuttavia, si «tratta di modelli organizzativi ancora poco sviluppati, deboli e fortemente basati sull'economia informale [...] una sorta di "protodistretti industriali"» (Triglia, C. Burroni, L. 2001).

L'esperienza italiana quindi si contraddistingue per il fatto che la concentrazione territoriale delle attività produttive non solo continua ad essere importante ma anche a crescere. A ben guardare, tuttavia, come si sottolinea nello studio condotto non si può parlare di una specifica convergenza dei vari modelli organizzativi dominati a livello locale. Dalla ricerca emerge che i modelli organizzativi produttivi che caratterizzano queste aree rimangono eterogenei e in alcuni casi si sono verificati dei veri e propri processi di diversificazione. Cambiano, infatti, il tipo di legame tra le imprese, il livello di gerarchia esterna e il grado di dipendenza reciproca e, infine, il grado di coordinamento fra i diversi attori che appartengono alla rete.

Per quanto concerne il Regno Unito, come si è anzidetto, l'esperienza dei distretti industriali sembra essere più una eredità del passato che una realtà consolidata ed in crescita: le massime concentrazioni si riscontrano nelle Midlands, specialmente nell'ovest, patria classica dell'industria meccanica di piccola impresa e sede dei distretti industriali originariamente descritti da A. Marshall.

Come rileva Zeitlin i distretti industriali e i clusters regionali in Gran Bretagna avevano un valore nel tardo ottocento, non è stato così in seguito (Zeitlin, J. 1995). Già prima della prima guerra mondiale questi cominciarono a perdere in dinamismo, mentre tra la seconda metà degli

anni Quaranta e gli anni Settanta acquistarono importanza le grandi imprese.

I distretti industriali preesistenti si trovano in territori periferici e isolati e nei settori produttivi più tradizionali (come il tessile, l'abbigliamento, le calzature, le produzioni alimentari, la ceramica e la produzione di mobili) oltre che nei settori più moderni (ad esempio come la produzione di macchine utensili o di beni di precisione) e anche in produzioni di high-tech (Crouch, C. e Farrell H., 2001). In Gran Bretagna gli sviluppi recenti più interessanti sembrano avvicinarsi maggiormente al modello dell'impresa a rete e a quello dei clusters locali di piccole imprese.

Dall'esperienza del Regno Unito emerge un quadro complessivo caratterizzato da un'economia dominata da grandi imprese che intrattengono con i loro fornitori rapporti prevalentemente di mercato, in cui le imprese di piccola e media dimensione che non sono riuscite a crescere e a essere dinamiche hanno rilevanti difficoltà a dar vita a modelli di rapporto interimpresa basati sulla cooperazione.

C'è da dire che lo sviluppo dei distretti industriali non è stato un obiettivo importante della politica pubblica inglese, solo negli anni Ottanta si è registrato un mutamento di natura ideologica nei confronti di questi sistemi produttivi, anche se la politica nei loro confronti si è concentrata sulle agevolazioni fiscali e sull'erogazioni di assistenza per l'accesso ai fondi di investimento.

Il punto è che le diverse esperienze realizzate nei vari paesi sono troppo differenziate per permetterci di trarre conclusioni univoche. Alcune regioni d'Europa, con elevata densità di reti di piccole e medie imprese e beni collettivi per la competitività rientrano tra quelle in posizioni migliori, è questo il caso della Germania e dell'Italia, mentre altre registrano tassi di crescita piuttosto scarseggianti come in Gran Bretagna. Anche però nei casi di "successo" i percorsi di sviluppo locale realizzati sono molto eterogenei: in Germania la letteratura è divisa tra una singola o una duplice convergenza, in Italia invece se di convergenza si tratta assume dei tratti troppo differenziati sul territorio. Inoltre, secondo alcune considerazioni tratte da Rodrigues-Pose, nell'ambito della ricerca che si è utilizzata, lo sviluppo di sistemi produttivi locali non sembra essere una panacea per conseguire una crescita elevata: ci sono molti sistemi produttivi locali che non sono stati in grado di sfruttare alcun vantaggio competitivo in un'economia

sempre più globalizzata e quindi non rendono meglio o peggio delle aree adiacenti (Rodrigues- Pose, 2001).

Tuttavia non semplicemente così si può liquidare il dilemma sulle capacità intrinseche di innovazione dei sistemi locali, e sulla “convergenza” verso questo paradigma di sviluppo.

Per poter avere ulteriori elementi di riflessione si è fatto ricorso ad una ricerca condotta in Europa sulla vitalità del tessuto produttivo delle piccole e medie imprese. L’indagine a cui si fa riferimento è stata condotta dall’osservatorio delle PMI europee<sup>21</sup> e le conclusioni raggiunte sono in contrasto con quelle emerse dallo studio di Trigilia, Crouch e Voelzkow. Secondo questa indagine le economie di agglomerazione tendono ad evolvere nel tempo, i SPL analizzati presentano potenzialità economiche elevate, soprattutto in termini di capacità innovativa e di imprenditorialità tali da migliorare la capacità competitiva delle imprese esistenti e la propensione ad investimenti dentro l’area.

In questo modo si sarebbero instaurate nei vari spazi europei circoli virtuosi di crescita che permetterebbe l’affermazione di un reale e complesso percorso di sviluppo locale. Una visione più che positiva sulle “meraviglie” dei sistemi produttivi locali.

Piuttosto che convenire con l’una o l’altra posizione raggiunge dalle due ricerche menzionate, si intendono di seguito elencare i vantaggi connessi nell’intraprendere un percorso di sviluppo socio economico locale:

In primo luogo, come fanno notare Cooke e Morgan le PMI possono essere una fonte importante di dinamismo endogeno per le realtà locali dove si trovano ad operare, che potrebbero altrimenti divenire

---

<sup>21</sup> Commissione europea, Regional Cluster in Europe in “observatory of european SMES” n° 3, European Commission, Luxembourg 2002. Occorre specificare che la ricerca ha considerato come simili le definizioni di cluster e di sistema produttivo locale. La ricerca condotta da Trigilia, Crouch e Voelzkow viceversa ha mantenuto ben salda tale distinzione. Inoltre, lo studio condotto dalla Commissione Europea ha carattere campionario e riguarda nello specifico, due tipi di cluster: uno science-based e l’altro costituito principalmente da skills locali tradizionali (manifattura). L’indagine è stata condotta per 34 cluster, in 17 paesi europei e tale copertura campionaria dello spazio geografico europeo permette una comparazione che a tutt’oggi manca in quanto gli studi condotti sui cluster sono quasi sempre indagini ad hoc.

pesantemente dipendenti da risorse esterne facilmente spostabili, sia da parte di autorità pubbliche che di grandi imprese private (Cooke e Morgan 1998).

In secondo luogo la sempre più forte tendenza alla crescita attraverso al realizzazione di cluster di imprese che si ritrova in molti settori di alta tecnologia conferma l'importanza di questo modello di organizzazione produttiva anche in settori emergenti (Scott, 1999; Storper, 1997; Swann, Prevezer e Stout 1998). Ed ancora la maggioranza degli altri sistemi produttivi locali tende a crescere almeno allo stesso tasso delle rispettive economie nazionali, e per contrasto le aree prive delle caratteristiche associative ai sistemi produttivi locali subiscono quasi inevitabilmente un declino piuttosto forte (Rodrigues- Pose, 2001).

In terzo luogo le elites economiche e politiche stanno sempre più concentrando i loro sforzi nell'individuazione di una *one best way* capace di competere al meglio sui mercati globali: investire sul rafforzamento delle imprese multinazionali implicherebbe ledere le basi e le condizioni nelle quali si sviluppa l'imprenditorialità ed ostacolare così il dinamismo economico locale delle aree più arretrate ma anche di quelle più avanzate (Crouch, C. e Trigilia, C. 2001).

#### *1.6 Un campo di applicazione delle teorie della convergenza e dello sviluppo: il Mezzogiorno d'Italia e i Mezzogiorni d'Europa*

Per chiudere la trattazione sullo sviluppo e sulla convergenza si intende introdurre quello che sarà il campo di applicazione scelto per queste tematiche.

Il contesto è quello europeo e nazionale e l'ambito di applicazione riguarderà la *divergenza* e gli *squilibri territoriali*- ovvero gli opposti della convergenza e dello sviluppo- in quanto problematiche più che mai ricorrenti sia in Europa sia nel nostro Paese.

Da un lato, a livello europeo, la discussione sulla carta costituzionale europea, l'allargamento dell'Unione e la destinazione e utilizzazione delle risorse tra vecchie e nuovi territori "deboli" è fonte di numerose preoccupazioni. La consapevolezza che accompagna queste riflessioni

individuano una Europa divenuta sì più grande ma meno coesa<sup>22</sup>, che per giunta «intende celebrare le nozze tra “grandi politiche” con i “fichi secchi” di risorse modeste, percentualmente addirittura minori di ieri, e comunque in complesso insufficienti a concorrere ad aiutare una realistica “coesione” tra i suoi territori» (Novacco, N. 2005).

A rafforzare queste riflessioni e questi timori, l'esistenza di squilibri di sviluppo regionale e di macro aree d'Europa. Le più recenti diagnosi sulla situazione economica dell'Unione Europea e delle sue regioni hanno registrato non solo una persistenza dei divari di sviluppo economico, ma un ampliamento di questi stessi con il conseguente allargamento dell'UE a 25 Stati membri e successivamente a 27. (Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno - Svimez).

Dall'altro, a livello nazionale, non si può fare a meno di considerare le più recenti diagnosi sulla situazione economica del nostro paese, che rilevano come nel Mezzogiorno d'Italia continui a persistere un elevato – e sostanzialmente immutato nell'ultimo cinquantennio – divario rispetto al resto del paese (cfr. Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno- Svimez). Resta aperta, infatti, in Italia una «questione meridionale», la cui qualità in termini di *divari* rilevabili a scala internazionale (malgrado l'analogia del «dualismo» italiano con il caso dell'Est tedesco) non ha confronti in Europa.

Il perseguimento di obiettivi di promozione dello sviluppo, di coesione e di rimozione degli squilibri tra Regioni forti ed avanzate e Regioni deboli ed in ritardo di sviluppo, rappresenta l'obiettivo e al contempo il problema che accomuna il Mezzogiorno d'Italia ai Mezzogiorni d'Europa.

---

<sup>22</sup> Il tema della convergenza è al momento molto sentito in Europa. Il 10 febbraio 2004 la Commissione ha adottato la proposta concernente il bilancio dell'UE allargata a 27 Stati membri per il periodo 2007- 2013. In questa sede in particolare la Commissione ha deciso che una politica di coesione ambiziosa debba essere un elemento essenziale dell'intero pacchetto di provvedimenti. Un aspetto importante nella nuova struttura di bilancio è che la Commissione ritiene che alla politica di coesione debba essere assegnata una linea di bilancio unica e trasparente, essenziale per offrire la certezza e la stabilità necessarie per la pianificazione della prossima generazione di programmi pluriennali nazionali e regionali. Commissione Europea (2004), *Costruire il nostro avvenire comune: sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata, 2007- 2013*. COM(2004)101; Commissione Europea (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione convergenza competitività cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*. Lussemburgo.

Il modo come vengono percepiti e misurati i divari, gli squilibri e i ritardi di sviluppo è un aspetto molto importante. Esso riflette le differenze nella percezione di che cosa rappresenti o meno un problema specifico di una particolare area; approcci diversi alla selezione delle aree destinatari degli interventi; approcci diversi alla definizione degli aspetti prioritari e la presenza di diverse sensibilità di natura politica. Innanzitutto, si può constatare come in ciascuno degli Stati europei siano presenti una varietà di divari che riflettono le loro assai diverse condizioni geografiche, i diversi livelli di sviluppo economico, la vastità dei problemi sociali e la diversa entità dei loro divari regionali interni. Tuttavia, anche se la concettualizzazione dei problemi regionali varia da paese a paese, i tipi di disparità considerati possono essere ricondotti a tre gruppi principali (Wishlade F., Yuill, D. 1997):

Il primo gruppo comprende le disparità di ordine fisico, quelle associate a caratteristiche geografiche o naturali (es. le grandi catene montagnose dell'Austria, dell'Italia o le zone aride della Spagna, o ancora la perifericità di alcune aree e la mancanza di prossimità alla infrastrutture come nel caso del Regno Unito e della Francia); il secondo gruppo comprende le disparità di ordine economico, quelle cioè associate a differenze nella qualità o nella quantità di produzioni di una regione; il terzo, infine, comprende le disparità di ordine sociale, cioè quelle associate a differenze nei livelli di reddito o negli standard di vita della popolazione.

Proprio perché l'identificazione e la misurazione delle disparità regionali sono elementi importanti per la definizione di politiche di coesione, volte a contenere le disuguaglianze tra le diverse aree, si è reso necessario stabilire dei parametri universali per le diverse forme di disparità.

Un primo "parametro" è stato messo appunto dall'Unione Europea, che ha individuato le regioni «*obiettivo uno*», come regioni bisognose delle proprie politiche strutturali in quanto si trovano al di sotto del target del 75 %,- rispetto a livello del PIL pro capite medio dell'Europa-ammettendo quindi un «differenziale di divario» del 25%. (*cfr. Tabella 4*). Ciò testimonia come il peso delle politiche comunitarie sia considerevolmente aumentato: la politica per la concorrenza della UE ha limitato lo spazio di manovra dei governi nazionali nella individuazione dell'ambito territoriale della politica regionale nazionale; e questi mutamenti si sono intrecciati a una crescente

influenza della tipologia regionale definita dall'Unione Europea per l'accesso ai Fondi strutturali, su quella definita a livello nazionale per le aree destinatarie degli aiuti nazionali.

**TABELLA 4**

Numero di Regioni Obiettivo 1

<b>Stati</b>	<b>N° Aree Obiettivo 1</b>
Austria	1
Belgio	1
Olanda	1
Finlandia	2
Irlanda	2
Svezia	3
Francia	6
Regno Unito	6
Italia	7
Portogallo	7
Spagna	10
Germania	11
Grecia	13
<b>Totale</b>	<b>70</b>

*Fonte: Elaborazione dati Svimez*

Un recente studio<sup>23</sup> sulle determinanti strutturali della capacità di crescita delle regioni europee opera una scomposizione del PIL diversa da quella messa appunto dalla Unione Europea. Tale studio ha scomposto il PIL pro capite tra produttività apparente del lavoro e tasso di occupazione. La tabella a seguire è stata ricavata da una elaborazione dei dati presentati dagli autori per illustrare la distribuzione dei gaps nella produttività del lavoro (in ascissa) e nel tasso di occupazione in ordinata) rispetto alla media dell'Unione Europea, e da una elaborazione su dati Svimez. Quattro sono i tipi di patterns dove sono state collocate le aree in ritardo di sviluppo di 13 stati membri dell'unione europea. Si tratta dell'area dell'arretratezza generalizzata e

<sup>23</sup> Piacenti P., Sulis, G. (2000), *Crescita virtuosa e crescita neodualistica nell'ambito regionale: tendenze recenti per le aree in ritardo di sviluppo*, in Rivista economica del Mezzogiorno n. 1.

del ritardo strutturale; dell'area dello sviluppo armonico e dello sviluppo neodualistico (Piacentini P., Sulis G., 2000).

Nel quadrante *arretratezza generalizzata* sono raggruppate le situazioni peggiori tanto per gap occupazionali che per divario di produttività, mentre viceversa in quello dello *sviluppo armonico* sono ricompresi quei paesi in cui il gap occupazionale e i divari di produttività sono meno severi. Il quadrante *sviluppo neodualistico* si caratterizza per un divario di produttività meno severo della media ma per divari di occupazione più forti; infine il quadrante del *ritardo strutturale* si caratterizza per divari di produttività più severi e da divari di occupazioni meno gravi.

**TABELLA 5**

Rappresentazione dei divari in Europa al 2001

<b>Sviluppo neodualistico</b>	<b>Arretratezza generalizzata</b>
Francia (3 Regioni)	Belgio (1 Regione)
Grecia (3 Regioni)	Finlandia (1 Regione)
<b>Italia (6 Regioni)</b>	Italia (1 Regione)
	Portogallo (1 Regione)
	Regno Unito (1 Regione)
	Francia (3 Regioni)
	Grecia (8 Regioni)
	<b>Germania (10 Regioni)</b>
	Spagna (10 Regioni)
<b>Sviluppo Armonico</b>	<b>Ritardo Strutturale</b>
Irlanda (1 Regione)	Austria (1 Regione)
	Finlandia (1 Regione)
	Germania (1 Regione)
	Irlanda (1 Regione)
	Olanda (1 Regione)
	Grecia (2 Regioni)
	Svezia (3 Regioni)
	<b>Regno Unito (5 Regioni)</b>
	Portogallo (6 Regioni)

*Fonte: Elaborazione dati Svimez e dati Piacentini P., Sulis G., 2000.*

Nel quadrante *arretratezza generalizzata* si collocano la maggior parte delle regioni obiettivo 1. Sono in questa situazione- con diversi gradi di



gravità- regioni non soltanto dell'area meridionale d'Europa ma soprattutto del Nord Europa, in particolare le regioni della Germania. Nel quadrante del *ritardo strutturale* fanno parte 21 regioni, anche in questo caso se si escludono le regioni del Sud Europa si nota soprattutto la presenza delle regioni in ritardo di sviluppo del Regno Unito.

Nel quadrante *sviluppo neodualistico*, in cui «una maggiore efficienza di segmenti localizzati nell'ambito dei comparti produttivi regionali si accompagna con l'ampliamento di aree di esclusione con disoccupazione esplicita» emergono le regioni in ritardo di sviluppo italiane.

Un ultimo parametro per la misurazione delle disparità territoriali è stato messo appunto dalla Svimez, che ha individuato «classi di divario» che permettono di ragionare per fasce, abbandonando il riferimento alla media dell'Italia e dell'Europa che permette invece di ragionare solo per livelli, che conducono a rigidi automatismi da decimali. Le classi di benessere sono state costruire tenendo presente le caratteristiche sistematicamente dicotomiche dei divari: nella parte alta coesistono regioni sostanzialmente «avanzate» relativamente a dotazioni e a benessere, nella parte bassa le regioni in «ritardo» di dotazioni e di benessere. Le classi sono state costruite tenendo presente il PIL pro capite ed in tutto sono cinque: top, alta, media, bassa e minima.

Una prima informazione che emerge dalla Tabella 6<sup>24</sup> è che si registra un divario di prodotto pro capite gravissimo, che colloca la macro-regione del Nord tra le più forti dell'UE (in posizione addirittura migliore dell'Ovest della Germania), e la macro-regione del Mezzogiorno all'ultimo posto tra i 15 Stati dell'UE.

---

<sup>24</sup> La tabella è stata costruita tenendo presente le 252 Regioni dei 15 Stati membri dell'attuale UE (211 NUTS2) e dei nuovi 10 Stati del c.d. allargamento (41 NUTS2). Inoltre sono stati inseriti dalla Svimez (non creando però inutili duplicazioni) i riferimenti alle due macro regioni presenti in Italia ed in Germania, e costituiti-quanto ai loro territori più deboli- dalle 8 Regioni del Mezzogiorno, e dagli 8 länders della ex RDT. Tale operazione è stata fatta solo per rendere evidente il peso assoluto e relativo di tali micro-regioni, e la loro collocazione in graduatorie qualitative e quantitative a livello dell'Europa a 25 (i 15 paesi di oggi più i 10 di domani). (Novacco, N., 2003)

Nella tabella 6 si analizzano alcuni indicatori relativi alla Regioni che ricadono nelle diverse classi d benessere dei Paesi e dell'Europa. Da essa risulta evidente il netto dualismo dell'Italia- paese ancor più dicotomico della Germania- in cui le 12 Regioni del Centro Nord con i loro 36,8 milioni d abitanti, sono tutte nelle due classi top e alta mentre delle 7 regioni del Mezzogiorno tutte si trovano nelle classi bassa e minima avendo nell'insieme un GDP pro capite medio inferiore non solo a quello dell'Irlanda, Spagna, Portogallo e Grecia (paesi che hanno beneficiato nel cd ed assai favorevole « fondo di coesione ») ma anche a quello della Germania dell'Est.

Un dato importante che emerge dalla tabella 6 è che se si escludono le regioni dell'area meridionale d'Europa, il Regno Unito presenta quasi il 40% delle regioni nelle classi medio inferiore di benessere un dato che supera le restanti regioni del Nord Europa.

Dalla serie di considerazioni fatte, può apparire interessante studiare i divari e gli squilibri territoriali in particolare d tre stati: la Germania, l'Italia e il Regno Unito.

Concentrare l'analisi su questi tre paesi risulta interessante per un duplice ordine di motivi. Da un punto di vista strettamente statistico i divari che presentano questi paesi sono interessanti per i motivi sopra esposti.

Un secondo ordine di motivi riguarda la rappresentatività di questi stati delle tre forme di governo presenti in Europa. Focalizzarsi su paesi con assetti politici istituzionali diversi sono un buon punto di partenza per un'analisi che ha come obiettivo l'analisi della convergenza nello sviluppo e nelle forme di regolazione dei territori realizzata in Europa.

Da una parte il Regno Unito è uno stato fortemente accentrato che mantiene ancora, nonostante le pressioni comunitarie verso una apertura delle valenze locali, un forte potere di preminenza del governo centrale rispetto agli enti locali.

Dall'altra la Germania, uno stato federale che si caratterizza per il pieno riconoscimento costituzionale della autonomia amministrativa delle autorità regionali/locali.

Al centro l'Italia tra centrismo e federalismo che negli ultimi anni ha vissuto una notevole devoluzione dei poteri alle autonomie locali.

Nelle pagine a seguire l'attenzione sarà riferita a questi tre stati europei.

TABELLA 6

Regioni nelle «Classi di benessere» ipotizzate per i Paesi dell'UE

% per Paese e % per classe nell'UE 25

Sigle	Paesi e macro-regioni (in ordine decrescente di GDP pro capite)	% NUTS 2 per «Classe» nell'UE 25= 100 (a)					% NUTS 2 nelle «Classi» del Paese = 100 (a)				
		Classe TOP	Classe ALTA	Classe MEDIA	Classe BASSA	Classe MINIMA	Classe TOP	Classe ALTA	Classe MEDIA	Classe BASSA	Classe MINIMA
1 LU	Lussemburgo	100,0	-	-	-	-	3,1	-	-	-	-
IT CN	Italia Centro-Nord	50,00	50,00	-	-	-	18,8	15,4	-	-	-
2 DK	Danimarca	100,00	-	-	-	-	3,1	-	-	-	-
3 IE	Irlanda	50,00	-	50,00	-	-	3,1	-	1,4	-	-
4 AT	Austria	22,2	33,3	33,3	11,1	-	6,3	7,7	4,2	1,8	-
DE. Ov.	Germania Ovest	25,0	37,5	28,1	9,4	-	25,0	30,8	12,5	5,3	-
5 NL	Olanda	25,0	16,7	50,0	8,3	-	9,4	5,1	8,3	1,8	-
6 BE	Belgio	18,2	18,2	36,4	27,3	-	6,3	5,1	8,3	1,8	-
7 SE	Svezia	12,5	12,5	75,0	-	-	3,1	2,6	8,3	-	-
8 DE	Germania	20,0	30,0	25,0	25,0	-	25,0	30,8	13,9	17,5	-
9 FI	Finlandia	33,3	-	50,0	16,7	-	6,3	-	4,2	1,8	-
10 IT	Italia	30,0	30,0	5,0	30,0	5,0	18,8	15,4	1,4	10,5	1,9
11 FR	Francia	3,8	7,7	<b>61,5</b>	<b>15,4</b>	11,5	3,1	5,1	<b>22,2</b>	<b>7,0</b>	5,8
12 UK	Regno Unito	8,1	21,6	<b>43,2</b>	<b>27,0</b>	-	9,4	20,5	<b>22,2</b>	<b>17,5</b>	-
13 ES	Spagna	-	16,7	22,2	50,0	11,1	-	7,7	5,6	15,8	3,8
14 CY	Cipro	-	-	-	100,0	-	-	-	-	1,8	-
DE Est	Germania est	-	-	<b>12,5</b>	<b>87,5</b>	-	-	-	<b>1,4</b>	<b>12,3</b>	-
15 PT	Portogallo	-	-	14,3	28,6	57,1	-	-	1,4	3,5	7,7
16 GR	Grecia	-	-	-	53,8	46,2	-	-	-	12,3	11,5
IT Mezz.	Italia Mezzogiorno	-	-	<b>12,5</b>	<b>75,0</b>	<b>12,5</b>	-	-	<b>1,4</b>	<b>10,5</b>	1,9
UE 15	Europa 15	14,7	18,5	33,6	25,6	7,6	96,9	100,0	98,6	94,7	30,8
UE 10	Europa 10	2,4	-	2,4	7,3	87,8	3,1	-	1,4	5,3	69,2
UE 25	Europa 25	12,7	15,5	28,6	22,6	20,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**TABELLA 6- SEGUE**

Regioni nelle «Classi di benessere» ipotizzate per i Paesi dell'UE

% per Paese e % per classe nell'UE 25

Sigle	Paesi e macro-regioni (in ordine decrescente di GDP pro capite)	% NUTS 2 per «Classe»nell'UE 25= 100 (a)					% NUTS 2 nelle«Classi» del Paese = 100 (a)				
		Classe TOP	Classe ALTA	Classe MEDIA	Classe BASSA	Classe MINIMA	Classe TOP	Classe ALTA	Classe MEDIA	Classe BASSA	Classe MINIMA
17 SI	Slovenia	-	-	-	100,0	-	-	-	-	1,8	-
18 CZ	Repubblica Ceca	12,5	-	-	-	87,5	3,1	-	-	-	13,5
19 MT	Malta	-	-	-	-	100,0	-	-	-	-	1,9
20 HU	Ungheria	-	-	-	14,3	85,7	-	-	-	1,8	11,5
21 SK	Slovacchia	-	-	25,0	-	75,0	-	-	1,4	-	5,8
22 EE	Estonia	-	-	-	-	100,0	-	-	-	-	1,9
23 PL	Polonia	-	-	-	-	100,0	-	-	-	-	30,8
24 LT	Lituania	-	-	-	-	100,0	-	-	-	-	1,9
25 LV	Lettonia	-	-	-	-	100,0	-	-	-	-	1,9
UE 15	Europa 15	14,7	18,5	33,6	25,6	7,6	96,9	100,0	98,6	94,7	30,8
UE 10	Europa 10	2,4	-	2,4	7,3	87,8	3,1	-	1,4	5,3	69,2
UE 25	Europa 25	12,7	15,5	28,6	22,6	20,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Gli eventuali scarti rispetto a 100 nelle percentuali di composizioni per Classi del Paese, e/o per Paesi nelle Classi, derivano dagli arrotondamenti

Fonte: Elaborazione Svimez su dati Eurostat a livello delle Regioni Europee (NUTS2), aggiornati al giugno 2002 e riferiti all'anno 2000

## Capitolo Secondo

### *Processi di scelta collettiva e pratiche regolative*

2.1 Introduzione; 2.2 Produzione di politiche attraverso la mediazione gli interessi organizzati: i cambiamenti nelle modalità di partecipazione alle scelte pubbliche; 2.3 Modalità di partecipazione ai processi decisionali: pratiche di partnership, pratiche deliberative e pratiche concertative; 2.3.1 Pratiche di partnership; 2.3.2 Pratiche deliberative; 2.3.3 Pratiche negoziate (o di concertazione); 2.3.4 Conclusioni: convergenza verso la concertazione o verso pratiche di concertazione? 2.4 I cambiamenti nelle politiche. L'importanza delle politiche di coesione.

#### *2.1 Introduzione: una convergenza nel mix di regolazione*

Si è visto come il contesto europeo, al di là degli sforzi tesi al raggiungimento di una maggiore convergenza socio- economica, sia ancora caratterizzato da ampi divari di sviluppo. Nei capitoli che seguono si entrerà nel merito della natura di questi divari, in questa sede, invece, si è scelto per una maggiore comprensione delle dinamiche economiche in corso attardarsi ad approfondire, da un punto di vista concettuale, la dimensione regolativa dell'economia.

All'interno di questo capitolo, infatti, trova spazio la discussione sulla possibile convergenza nei meccanismi di regolazione dell'economia, in diversi paesi europei. Nel dettaglio si intende qui affrontare la questione della “*convergenza nel mix di regolazione*”.

Prima di procedere con l'illustrazione delle questioni che verranno affrontate in questa parte, occorre far chiarezza su cosa si intende per

*convergenza nella regolazione* e poi per *convergenza nel mix di regolazione*.

Per quanto riguarda la *convergenza nella regolazione* ci si riferisce al fenomeno, per lo più venuto in essere negli ultimi anni, che ha riguardato l'affermazione di modi innovativi di produzione dei beni pubblici, questione per altro già affrontata nel capitolo precedente. Nello specifico, ci si riferisce alla convergenza verso forme più complesse di co-produzione<sup>25</sup> dei beni pubblici collettivi a più alto contenuto relazionale e cognitivo, rispetto ai quali isolatamente sarebbero incapaci sia lo stato che il mercato.

La somiglianza nel modo e nelle modalità regolative venutesi ad affermare farebbe pensare appunto ad una convergenza verso questa specifica forma di regolazione, che si starebbe diffondendo nel mondo occidentale europeo.

Non basta, tuttavia, semplicemente pensare che la convergenza si verifichi solo perché si assiste ad una elevata diffusione in generale delle pratiche che ricercano le soluzioni ad un problema collettivo attraverso il ricorso all'interazione tra una pluralità di attori (pubblici, associativi e privati), che rispecchiano gli interessi e i punti di vista rilevanti per le questioni di volta in volta sul tappeto.

Occorre riflettere sul fatto che i *processi di scelta collettiva*, che danno vita ad *accordi*, che confluiscono all'interno di politiche pubbliche,

---

<sup>25</sup> Sarebbe forse più corretto parlare di convergenza verso una specifica modalità di regolazione, appunto la co- regolazione. Il termine co- regolazione è stato trattato da Giraudi che la caratterizza come una specifica modalità di regolazione e ne parla definendola come: «[...] un mix di tecniche regolative diverse mirato alla risoluzione di uno a più problemi. Normalmente la regolazione comprende un elemento di legislazione primaria ed un elemento di autoregolazione, o comunque di partecipazione attiva nel processo di rule- making di attori che sono espressione della società civile. Grazie al collegamento stabile della regolazione pubblica e della autoregolazione, la co- regolazione può combinare in maniera virtuosa la natura vincolante e la certezza giuridica delle norme pubbliche con la flessibilità dell'autoregolazione. Entrambi gli elementi costitutivi della co- regolazione dovrebbero inoltre beneficiare del collegamento stabile dei due processi regolativi. La regolazione pubblica dovrebbe diventare più trasparente ed efficace, incorporando fin dall'inizio gli attori e gli interessi sociali ed economici rilevanti. Allo stesso tempo l'autoregolazione dovrebbe risultare più credibile e giovare di una maggiore responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti nell'implementazione della regolazione» (Giraudi, 2004).

presentano una portata e una efficacia diversa a seconda del mix di regolazione che li sostanzia. Per mix di regolazione si intende il rapporto che di volta in volta si viene a stabilire tra spazio pubblico giuridicamente vincolante e lo spazio lasciato all'autoregolazione, tra il livello di obbligazione/controllo imposto dalla regolazione pubblica e il livello di potere regolativo che viene delegato al di fuori dell'ambito pubblico.

Questa breve introduzione ci permette di sostenere che ci può essere convergenza nella regolazione senza che ci sia convergenza nel mix di regolazione. Ci permette però anche di individuare differenti pratiche co-regolative a partire proprio dal mix che si viene a determinare a seconda se si attribuisce più o meno discrezionalità decisionale.

Così è possibile rintracciare dei gradi differenti di delega delle funzioni di governo dalle istituzioni amministrative verso attori privati, compresi quelli economici: si va dalla privatizzazione vera e propria, con modalità di contracting out di funzioni di erogazioni dei servizi sia di definizione e gestione dei programmi di intervento, all'attribuzione di poteri regolativi a enti di rappresentanza di interessi. Parallelamente, le funzioni amministrative vengono concentrate su compiti di "regia", e indirizzate a catalizzare aggregazioni fra gli attori interessati, ad attivare nuove forme di cittadinanza attraverso il coinvolgimento delle comunità locali nelle scelte collettive e a coordinare processi tendenzialmente frammentati e a integrazione dispersa verso finalità collettive (De Leonardis e Bifulco, 2003).

Ciascuna di queste situazioni evidenzia quelle che sono modalità regolative legate a *pratiche di contratto*, o a *pratiche deliberative* o ancora a *pratiche concertative*, in un crescendo che vede aumentare la discrezionalità concessa al di fuori della sfera pubblica, anche se rimane fisso l'elemento che accomuna ciascuna di queste pratiche e cioè che sia lo scambio che regge l'accordo negoziato sia quello che regge il contratto assumono sempre la forma del progetto condiviso (Bobbio, 2005).

Uno dei compiti che ci si prefigge in questo capitolo è appunto quello di dimostrare come molto spesso si parli indistintamente di partnership, di consultazione o di partecipazione, di concertazione o di partenariato senza pensare che ciascuno di questi termini ha una propria autonomia semantica e può essere associato a diverse pratiche che sono alla base di specifici processi decisionali collettivi seppur fondati sull'accordo.

Prima però di passare in rassegna le diverse pratiche pattizie precedentemente richiamate, si rende necessario fare una panoramica sul modo in cui i processi decisionali collettivi si sono modificati nel corso del tempo.

## *2.2 Produzione di politiche attraverso la mediazione di interessi organizzati: i cambiamenti nelle modalità di partecipazione alle scelte pubbliche*

La partecipazione alle scelte pubbliche da parte di portatori di interessi è di fatto una pratica che non è venuta in essere certamente negli ultimi anni. La tendenza di gruppi di persone, all'interno di una più vasta società, ad unirsi in modo più o meno formalizzato per perseguire attraverso una azione collettiva degli interessi che essi pensano di avere in comune è un principio oltre che una pratica consolidata nelle società democratiche.

Tanto è vero che, il problema del come conciliare le decisioni univoche con l'altrettanto importante esigenza di garantire l'espressione delle diverse posizioni è da molto tempo al centro delle riflessioni teoriche sul «governo della gente». Riflessioni che, nell'esaltare le virtù e le potenzialità di una democrazia partecipativa, non hanno mancato di mettere in evidenza quelle che potevano essere le aporie e le contraddizioni dei processi di aggregazione delle preferenze collettive, come hanno fatto le teorie razionali della scelta sociale<sup>26</sup>.

Questa questione, per altro, è ritornata al centro del dibattito scientifico a partire dalla metà degli anni Sessanta quando cioè, dopo l'onda lunga dell'interventismo statale, si sono incominciati a intravedere le disfunzioni della regolamentazione burocratica, e il pendolo della scelta su «come costituire un nuovo ordine sociale» è cominciato ad oscillare tra stato, mercato e comunità. È in queste circostanze che si è incominciato a parlare di «governi privati» ovvero di uso pubblico degli interessi organizzativi privati ed è stata individuata una quarta distintiva

---

<sup>26</sup> Si annoverano all'interno di queste teorie il teorema dell'impossibilità di Arrow (1951); l'ignoranza razionale di Downs (1957); l'impossibilità, sottolineata da Buchanan e Tullock (1962), di avere regole decisionali capaci di annullare simultaneamente tanto costi interni alla decisione, quanto quelli esterni.



base dell'ordine sociale, costituita dalle associazioni, il cui principio guida è stato identificato nell'interazione e nella allocazione delle risorse, ovvero nella *concertazione organizzativa* in opposizione alla solidarietà spontanea, alla competitività dispersa e alla coordinazione gerarchica (Streeck e Schmitter, 1985).

Piuttosto che porre l'accento sulla reale esistenza del “quarto ordine sociale”<sup>27</sup>, della quarta sfera, l'“esaltazione” del ruolo svolto dalle associazioni ha permesso di cominciare a pensare in termini di sistemi di organizzazioni degli interessi, e a considerare l'influenza da questi esercitata sulle scelte decisionali, attraverso un metodo quello della, «[...] concertazione o negoziazione tra un gruppo limitato e definito di organizzazioni di interessi [...] capaci di raggiungere e rendere effettivi dei compromessi (patti), in base ai loro interessi» (Streeck e Schmitter, 1985).

Quello che è particolarmente importante in questa sede è mettere in evidenza le caratteristiche emergenti di ciascuno di questi sistemi.

Negli anni Sessanta, secondo la visione della cittadinanza prevista dal modello di metà secolo, si pensava che tutte le società occidentali, ricomprese nell'area europea, si sarebbero orientate verso un modello di tipo pluralista, il primo di quei sistemi di organizzazione degli interessi. Verso la metà degli anni Settanta il modello che si prese a riferimento fu quello neo- corporatista, sostituito negli anni Novanta da una versione più “evoluta” in termini di ingegneria istituzionale, il “modello” concertativo, che divenne il nuovo sistema di mediazione degli interessi verso cui le società europee sembrerebbero tuttora convergere (Crouch, 1999).

L'analisi si focalizzerà soprattutto su quali modalità di partecipazione alle scelte pubbliche sono state di volta in volta poste in essere, in cosa

---

<sup>27</sup> Come sostiene Cella «il modello polanyano delle tre forme di allocazione o dei principi di integrazione fra economia e società (reciprocità, redistribuzione, scambio di mercato) [...] può essere arricchito e forse migliorato, tuttavia resta insuperato nella sua capacità descrittiva (ed interpretativa) nelle discipline storico- sociali, tutte le volte che ci si mostri interessati a forme e criteri di allocazione che si allontanino da quelli «classici» di mercato » (Cella, 1992: 211). Il modello polanyano rimane insuperato per Cella anche nel caso del quarto ordine individuato da Streeck e Schmitter, con le associazioni. Rispetto alle tre classiche forme regolative polanyane questa quarta forma regolativa non è definibile “pura”, poiché non presenta una sua autonomia e visto che per funzionare ha bisogno della autorità statale (Cella, ?).

esse si sono differenziate, e infine come tali espressioni di partecipazione organizzata hanno condizionato le stesse politiche pubbliche modificandole. Quest'ultimo aspetto verrà ripreso nell'ultimo paragrafo.

Lo schema nella tabella 1 delinea, a partire dalla nota griglia elaborata da Schmitter, le differenze relative al ruolo e alle risorse delle associazioni di interesse nei sistemi pluralisti e in quelli corporatisti.

*TABELLA 1*

Differenze di mediazione degli interessi tra il sistema pluralista e il sistema neo-corporatista.

	<b>Pluralismo Anni '60- '70</b>	<b>Neo- corporatismo o contrattazione sociale Metà anni '70- '80</b>
<b>Modalità di partecipazione alle scelte pubbliche</b>	Unità multiple Ruolo consultivo Persuasione Offerta di informazioni Irresponsabilità per le decisioni	Unità monopolistiche Ruolo di negoziazione Autorità organizzativa Organizzazione dell'accordo Corresponsabilità per le decisioni

*Fonte: Elaborazione Schmitter, P. C. 1983*

I primi, i sistemi pluralisti, sono stati definiti come sistemi di difesa degli interessi particolari o settoriali a discapito degli interessi generali, e i secondi, quelli corporatisti, sono stati definiti viceversa come una modalità di espressione, rappresentanza e regolazione dei grandi interessi economici di natura universalistica (Salvati, 2000).

Una serie di qualificazioni date a questi due modelli hanno portato alla creazione di una varietà di neologismi tesi a descrivere le relazioni stato/gruppi di interesse venutisi a determinare: pluralismo dei gruppi di stato e pluralismo delle organizzazioni; corporatismo di stato e corporatismo delle società.

I sistemi pluralisti di mediazione presentano i seguenti tratti. Per quanto concerne la loro configurazione, essi si caratterizzano per la presenza di associazioni disperse, costituite su base volontaristica e individualistica. Il rapporto con i propri membri si esaurisce semplicemente nella rappresentazione delle preferenze formatesi liberamente fra i membri stessi, più precisamente le associazioni pluraliste procedono semplicemente con l'aggregazione delle preferenze formatesi in modo autonomo per presentarle al potere politico. Lo scambio che avviene tra

il sistema di intermediazione e lo stato, tra i gruppi di interesse e il potere politico, è mediato dal *principio dell'informazione*, per cui le associazioni pluraliste informano soltanto i politici sulle preferenze e sulle possibili reazioni dei loro membri. Per quanto, infine, concerne il sistema per controllare ed influenzare il corso di azione connesso alla soddisfazione della domanda, ovvero il “sistema di controllo”<sup>28</sup>, è riconducibile ad una forma di *pluralist pressure*.

Diversi sono i limiti che caratterizzano questo tipo di sistemi di mediazioni degli interessi. I sistemi di *pluralist pressure*, come più tardi farà notare Regini, sono sistemi incapaci di selezionare e gerarchizzare le domande, di far prevalere interessi generali e di perseguire beni pubblici (Regini, 2002).

E ancora essi presentano degli effetti perversi: quelli che derivano dalla partecipazione affidata alla spontanea scelta degli individui e quelli che derivano da soluzioni solo apparentemente privi di esternalità, ovvero che scaricano su altri i costi dell'accordo (Regonini, 2005).

In generale, e questo è l'ultimo punto riportato in tabella, la concorrenza tra le varie organizzazioni per assicurarsi il sostegno di uno stesso gruppo e l'instabilità organizzativa non danno luogo ad un comportamento responsabile.

Viceversa lo sviluppo di intermediari permanenti, specializzati e istituzionalizzati fra cittadini e stato caratterizza, invece, i sistemi neo-corporatisti, e questa rappresenta la principale differenza rispetto a quelli pluralisti.

Innanzitutto, la prima sostanziale differenza tra i due sistemi sta nel fatto che quelli corporatisti si caratterizzano per le forme di rappresentanza monopoliste che essi assumono e per il superamento quindi delle precedenti differenze; per la subordinazione di organizzazioni, prima autonome, al controllo gerarchico di associazioni di vertice che raggruppano un settore o una classe<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Secondo Schmitter i sistemi di mediazione degli interessi devono possedere necessariamente due condizioni per poter funzionare: un sistema di rappresentanza, ovvero un sistema per comunicare e trasformare le preferenze dei membri in domande politiche e un sistema di controllo, ovvero un sistema per controllare e influenzare il corso di azione connesso alla soddisfazione della domanda (Schmitter, 1983).

<sup>29</sup> Più specificamente i gruppi di interesse che, nella configurazione pluralista, si muovevano in maniera dispersa nella stessa sfera, non competono più tra di loro per conquistare i membri o per l'accesso del potere politico. In un processo generale di

Una seconda differenza con i sistemi pluralisti è rintracciata nei seguenti indicatori, che denotano come il sistema neo- corporatista possa essere considerato come un'estensione della intermediazione degli interessi con una specifica struttura organizzativa: la conquista del diritto di accesso formalizzato alle strutture pubbliche, l'acquisizione del ruolo di negoziazione, l'assunzione di corresponsabilità per l'attuazione delle politiche, l'uso delle associazioni come agenti per la realizzazione di una certa politica.

Invece di rappresentare semplicemente preferenze formatisi liberamente fra i loro membri, le associazioni neo- corporatiste si contraddistinguono per essere delle vere e proprie istituzioni ed organizzazioni in grado di inculcare e dirigere gli interessi dei membri stessi; per essere dei fornitori monopolistici di servizi indispensabili, invece, di rimanere semplicemente veicoli di partecipazione, per essere strumenti dell'intervento pubblico.

Il principale pregio dei sistemi corporatisti, consiste proprio in questo, nell'essere delle grandi organizzazioni intermediarie accentrate, in grado di permettere alla società di autogovernarsi. Di essere cioè rappresentata da organizzazioni vaste e con una elevata adesione, inclusive al loro esterno in modo tale da rendere impossibile imporre i costi delle proprie politiche agli outsiders, ed eterogenee al loro interno in modo da costringere a combinare interessi particolari divergenti e ad imparare ad aggregarli in un compromesso ampio e centrista.

A partire dagli anni Novanta si è diffusa una forma di intermediazione degli interessi- non nuova- ma che presenta dei tratti innovativi, la concertazione. Da alcuni essa è stata intesa come «reincarnazione democratica del vecchio corporatismo autoritario», e resa nella nota metafora di “Sisifo corporatista che risale la collina” ovvero ricomincia daccapo le sue fatiche in questa direzione, riprendendo così il cammino interrotto negli anni Settanta (Schmitter e Grote, 1997); da altri essa è stata definita come una modalità alternativa di regolazione socio- economica.

---

corporativizzazione, gruppi autonomi altamente specializzati o molto particolaristici trovano più conveniente fondersi con unità più vaste o più solide oppure accettare un'azione coordinata dalle associazioni di vertice, se non vogliono subire una emarginazione dal vertice politico. Come sostiene Sabel, la politica all'interno delle organizzazioni neo- corporatiste tende a diventare più competitiva mentre diminuisce la competizione fra le organizzazioni stesse.

**TABELLA 2**

Il sistema di mediazione degli interessi negoziati

<b>Sistema della Concertazione</b>		
<b>Modalità di partecipazione alle scelte pubbliche</b>	Caratteri dei sistemi di rappresentanza	Contesto
		Mappe di preferenza degli attori- incontro tra domanda ed offerta di concertazione
	Caratteri della decisione politica	Logiche di scambio
		Configurazione assunta dagli accordi

*Fonte: Elaborazione Regini, M. 1991 e 2000; e Salvati, M., 2000*

Si tratta nella prima definizione di concertazione, di una citazione tratta da Salvati, un'economista, che nel discutere appunto sulla concertazione, la definisce come la "versione democratica"<sup>30</sup> del neo-corporatismo degli anni Novanta, puntando l'accento su come essa rappresenti la ripresa di quel modo di formazione delle scelte pubbliche caratterizzato dalla partecipazione delle grandi organizzazioni degli interessi al processo decisionale, alla formazione e attuazione delle scelte di politica (economica) statale, in un contesto di scambio sistemico regolare di lungo periodo tra queste organizzazioni e i governi. Utilizzando in maniera intercambiabili i concetti di concertazione e neo-corporatismo, questo studioso in maniera implicita non fa altro che ricondurre la concertazione ad un modello ideale di strutturazione dei rapporti che si verificherebbe in definitiva in presenza di una incontro tra "domanda ed offerta di concertazione" (Salvati, 2000).

<sup>30</sup> Scrive Salvati «[...] sia il vecchio corporatismo autoritario, sia la reincarnazione democratica di cui stiamo parlando (la concertazione) possono e dovrebbero essere, e spesso sono, modalità di regolazione degli interessi di natura universalistica, assai diverse dalla difesa di interessi particolari o settoriali. [...] La disponibilità in via generale di domanda e offerta di concertazione è una condizione necessaria [...] a spiegare l'adeguatezza della concertazione come strateia per risolvere i problemi [...] in sostanza, il metodo consiste in una ridefinizione del contesto in cui gli attori devono compiere le loro scelte di domande e di offerta di concertazione, nonché in una ricostruzione dei loro criteri di valutazione e delle loro mappe di preferenza» (Salvati, 2000).

Appartiene, invece, a Regini, un sociologo, la seconda definizione di concertazione che la definisce come un “tipo polare di risposta<sup>31</sup>”. Il primo tipo di risposta è quello basato su iniziative unilaterali di deregolazione e decentramento, iniziative che si caratterizzano per l'adozione di una serie di risposte che cercano di lasciare maggior spazio al mercato, eliminando i vincoli imposti dalle altre istituzioni; il secondo tipo di risposta è appunto quello basato su iniziative concertate e che si caratterizzano per il tentativo di rafforzare modi di regolazione che combinano il ruolo delle associazioni di interesse e quello dello stato per produrre un mix di coordinamento, controllo e consenso (Regini, 1991; 2000).

Ulteriore aspetto che connota la concertazione secondo Regini sono i *caratteri assunti dalla decisione politica*, che richiamano appunto all'efficacia di un accordo, all'intensità e alla disponibilità a perseguire strategie concertative, alla valutazione degli accordi redatti ai diversi livelli di governo. I caratteri delle politiche economiche e sociali e i loro esiti in termini di dialogo e di effetti della concertazione può avvenire sotto numerose forme: attraverso una contrattazione esplicita od una consultazione informale ed ha valore nella misura in cui produce risultati riconducibili ad una progressiva regolazione concertata dell'economia.

In effetti, piuttosto che parlare di un vero e proprio sistema di rappresentanza degli interessi, nel modo in cui sono stati intesi i sistemi

---

<sup>31</sup> Scrive Regini «[...] buona parte della letteratura economica, e quella politologica del declino del neo- corporatismo, si concentrano sulle tendenze al decentramento contrattuale e alla flessibilizzazione dei mercati del lavoro, trascurando il differente grado di coordinamento e di controllo da parte degli interessi organizzati in questi processi [...]. All'opposto la letteratura sulla rinascita della concertazione tende a concentrarsi sui tentativi di stipulare patti sociali per l'occupazione e la competitività che naturalmente danno la priorità a politiche consensuali dei redditi e di riforma del welfare [...]. I due tipi polari di risposta alle sfide comuni [...] (quelle basate) su iniziative unilaterali di de- regolazione e decentramento e (quelle che mirano) a una riregolazione concertata fra attori centrali [...] (vengono trattate) come dimensioni alternative di regolazione socio- economica [...]. Si possono chiamare le due risposte alternative rispettivamente «de- regolazione» (una risposta che cerca di lasciare maggiore spazio al mercato, eliminando i vincoli posti dalle altre istituzioni) e «concertazione» (cioè un tentativo di rafforzare i modi di regolazione che combinano il ruolo delle associazioni di interessi e quello dello stato per produrre un mix di coordinamento, controllo e consenso [...])» (Regini, 1999)

pluralisti e quelli neocorporatisti, si è parlato di concertazione in termini di un “metodo” di rappresentanza degli interessi. Non si è parlato cioè nel caso della concertazione, come negli altri due, di un sistema di organizzazione interna - in riferimento ad un qualche sistema di controllo di cui si sarebbe dotato- né di una organizzazione che questo possibile sistema avrebbe assunto all'esterno - in riferimento al meccanismo di rappresentanza degli interessi rispetto a dei propri membri.

Il motivo è da ricercarsi nel fatto che i sistemi di mediazioni pluralisti e quelli neo- corporatisti si sono contraddistinti per lo spazio pubblico che hanno saputo guadagnarsi, il sistema di mediazione concertata si contraddistingue, invece, poiché è lo Stato che ha ceduto agli interessi stessi, spontaneamente ed “ex ante”, quote di sovranità.

Ed è in quanto “metodo”, che coloro i quali si sono misurati con la concertazione, lo hanno fatto definendola nei termini di “caratteri dei sistemi di rappresentanza” ovvero ricostruendo i criteri di valutazione e le mappe di preferenze espresse di volta in volta dagli attori e nei termini di “caratteri della decisione politica”, ovvero nella analisi della configurazione assunta dagli accordi.

Il motivo della cessione di quote di sovranità dallo Stato agli interessi organizzati naturalmente si iscrive nel passaggio dal government alla governance, cioè nella affermazione di un nuovo stile di governo caratterizzato da un minor coordinamento gerarchico e che legittima una maggiore partecipazione alle scelte pubbliche da parte di attori non statuali (Mayntz, 1999).

Secondo Gbikpi, “la progressiva apparizione di una partecipazione sempre più diretta di numerosi cittadini e stakeholders nei processi politici decisionali fa parte di un’evoluzione generale dei modelli di governance delle democrazie rappresentative moderne” (Gbikpi, 2005). Tal evoluzione si è verificata lungo tre assi funzionali delle democrazie moderne: 1) la trasformazione della pubblica amministrazione; 2) la trasformazione delle strutture del governo rappresentativo; 3) la trasformazione dell’organizzazione degli interessi nella società civile. La trasformazione dell’amministrazione pubblica è stata causata da una crescente specializzazione dei suoi vari campi di competenza e di azione, e da una altrettanto crescente dispersione delle decisioni. Queste tendenze hanno condotto a quella che potrebbe essere definita crisi cognitiva dell’amministrazione (Callon 2003; Pellizzoni, 2003),

alla quale quest'ultima ha risposto mediante un crescente ricorso alla consultazione degli stakeholders e delle varie competenze della società civile (Forster 1999; Fischer 2001). Allo stesso tempo a livello delle strutture del governo rappresentativo, i membri del parlamento tendono a rappresentare meno l'interesse generale e sempre più quelli particolari. Contemporaneamente, i gruppi di interesse privato della società civile sono divenuti sempre più forti e numerosi, fino a diventare più efficienti degli stessi partiti politici, i canali tradizionali della rappresentanza politica (Gbikpi, 2005).

Ma è soprattutto sullo scambio sistemico di risorse fra stato e organizzazioni di interessi, che occorre insistere per comprendere la cessione di "quote di sovranità": ovvero sul fatto che lo stato cede parte della sua autorità decisionale in materia di politica economica agli interessi organizzati e questo consente a tali interessi di contribuire a determinare gli esiti dei processi di formazione e di attuazione delle scelte politiche.

Lo Stato attraverso la sua attività di regolazione, che continua ad esercitare, ripartisce i benefici- o i costi- della crescita economica "incapsulando" l'azione degli attori in un sistema di regole che sono reciprocamente accettate e legittimate. Questo significa, innanzitutto, che c'è bisogno del livello statale di articolazione dell'organizzazione sociale che faccia *opera di traduzione* tra il molteplice e la collettività, con i poteri per farlo, riconosciuti e legittimati. E ribadisce anche l'importanza dell'azione dello stato nel dare forma e nel tenere insieme la società attraverso la sua organizzazione spaziale. La politica come in grado di *mettere in squadra* la società (Bagnasco, 2004). Come sostiene Bagnasco la politica sostiene le operazioni di rimessa in squadra della società ovvero di *recentrages*. Attuali processi di *recentrages locali* di una società sono in atto, infatti, integrazione sistemica e sociale sono ottenute tramite una integrazione locale. Con più precisione questa può essere definita come risultante dei comportamenti di numerosi attori locali che investono in pratiche reciproche sul lungo periodo (Bagnasco, 2004).

Si è discusso in queste pagine del come si sia giunti alla formula della concertazione non solo nel tentativo di collocare questa stessa- in qualità di metodo di intermediazione degli interessi- all'interno di un percorso evolutivo, ma anche con l'intento di cominciare a rintracciare



quei tratti costitutivi di questo metodo e che verranno nelle pagine a seguire ripresi ed articolati.

### *2.3 Modalità di partecipazione ai processi decisionali: pratiche di partnership, pratiche deliberative e pratiche concertative*

Si è finora affrontato il tema del cambiamento avvenuto nelle modalità di partecipazione degli interessi organizzati alle scelte pubbliche. Da un sistema pluralista di pressione politica si è passati ad un sistema concertato delle scelte pubbliche. Si è detto, inoltre, come questo processo sia stato frutto non solo di una maggiore apertura da parte della componente pubblica ma addirittura di un vero e proprio cambiamento nelle modalità di governo.

Di fatto se la tipologia dei “governi partecipativi” è sicuramente un fenomeno non nuovo, c’è da dire che essa ha una funzione fondamentale nelle attuali democrazie moderne e i caratteri che può assumere la stessa decisione partecipata possono essere diversi così come sono molteplici gli strumenti ad essa associati (Regini, 2000b; Regonini, 2005). Diverso è il *grado di coinvolgimento* all’interno di un accordo, che può variare in funzione dell’intensità e della disponibilità concesse agli attori e manifestate dagli stessi a perseguire delle strategie concertative, e diverse possono essere *gli ambiti di decisione e implementazione degli accordi*, redatti ai diversi livelli di governo, e che può rimanere all’interno della sfera pubblica o allontanarsi da essa.

Per quanto riguarda la prima dimensione di analisi, l’intensità della partecipazione nelle decisioni, essa inersisce il “peso” delle responsabilità che i partecipanti si assumono all’interno delle decisioni. Questa dimensione assume un sua importanza se si pensa che, in generale, le esperienze partecipative che vengono fatte si risolvono in processi decisionali locali (anzi per lo più micro locali), con oggetti specifici e un numero assai limitato di persone. Si tratta per lo più di micro decisioni ad oggetto ed ambito fortemente delimitato (Cammelli, 2005).

Nella tabella sotto riportata, il grado di coinvolgimento decisionale è stato reso secondo un scala che considera due tipi di partecipazione, quella *significativa ma solo di tipo consultivo* e di *corresponsabilità sui risultati*. Fanno parte della scala del grado di coinvolgimento, anche se

rientrano nel segmento della non- partecipazione, per questo non citati nella tabella, i livelli del non coinvolgimento e quello del coinvolgimento occasionale. La scala del grado di coinvolgimento è frutto della elaborazione di due scale della partecipazione teorizzate all'interno della teoria della democrazia partecipativa, quella di Arnstein e di Pateman<sup>32</sup> (Arnstein, 1969; Pateman, 1970).

Il richiamo al grado di coinvolgimento dei soggetti collettivi all'interno dei processi decisionali comprende un'altra riflessione importante e cioè quella del rapporto tra *formalità* e *informalità* della partecipazione. Un basso grado di coinvolgimento implica una maggiore informalità della partecipazione. Tuttavia, le varie teorie della scelta politica hanno dimostrato che una partecipazione informale implica una maggiore regolazione dall'alto, che disciplini le modalità di partecipazione. Mentre, viceversa una partecipazione formale, che significa affidare le regole procedurali e di azione ai partecipanti, implica una maggiore assunzione di responsabilità dei partecipanti stessi rispetto agli accordi presi, anche se l' accresciuta libertà di decisione viene pagata attraverso i maggiori costi di coinvolgimento dagli stessi assunti<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> La scala di partecipazione teorizzata da Arnstein conta otto gradini che corrispondono ad otto gradi del potere. Partendo dal basso verso l'alto, questi otto gradini sono: manipolazione, terapia, processo informativo, consultazione, conciliazione, partnership, potere delegato e controllo da parte del cittadino. I primi due gradini in basso equivalgono alla non- partecipazione; i tre successivi sono livelli di concessioni puramente formali, mentre i tre gradini superiori sono a tutti gli effetti livelli di potere dei cittadini (Arnstein 1969). Similmente alla scala di partecipazione di Arnstein, la teoria della democrazia partecipativa identifica una pseudo, una parziale e una piena partecipazione e le distingue in base al grado di influenza che i partecipanti possono esercitare sull'esito dell'evento al quale hanno peso parte (Pateman, 1970).

<sup>33</sup> Per coloro che studiano i processi decisionali partecipati l'analisi dei costi del coinvolgimento rappresenta una questione fondamentale. Per le teorie razionali della scelta politica (come ad esempio la teoria del *free rider* di Olson (1965)), ad esempio, l'astensione è il risultato di una scelta in cui l'individuo comparati i costi certi della partecipazione con i suoi solo ipotetici benefici, decide se vale la pena o no di impegnarsi per una certa causa, in un mondo in cui non ci si può occupare di tutto poiché tutto ha un costo. Dalle interpretazioni dei costi della partecipazione sono stati ricavati dei metodi che promuovono pratiche inclusive, ovvero si propongono di intervenire a modificare artificialmente, attraverso incentivi o facilitazioni, le grandezze su cui gli individui basano i loro calcoli di partecipazione.

L'altro punto cruciale considerato nella tabella sottostante è quella delle “sfere”, intese come spazio, dove avvengono le decisioni e le implementazioni degli accordi.

Una caratteristica degli accordi stipulati è che essi sono espressioni di partecipazione che sembrano per molti aspetti appartenere più al momento operativo dell'allocazione di risorse e di beni specifici in luoghi determinati che alla fase delle opzioni strategiche e degli interessi generali. In breve, più a colmare carenze conoscitive, valutative e anche di legittimazione della fase amministrativa e attuativa delle politiche pubbliche che non a supportarne i momenti e le forme di rappresentanza (Cammelli, 2005). Molto si potrebbe dire sui vantaggi connessi a questa caratteristica, ovvero della cresciuta garanzia in termini di equità nella distribuzione delle risorse allocate. Il problema *dell'equità* richiama molto da vicino quello *dell'inclusività*, ovvero il dilemma di come far partecipare in condizioni di uguaglianza tutti coloro su cui ricadono le conseguenze della decisione. Il disporre di eguali poteri formali di intervento, o più brutalmente di disporre di uguali poteri di spartizione delle risorse è una questione molto importante. I gruppi più forti, che notoriamente partecipano ai processi decisionali, dispongono di un potere più efficace in grado di far valere le proprie ragioni e di influenzare la gran parte degli altri soggetti che vi partecipano.

Ritornando al concetto di sfere, qui vengono considerate esclusivamente le due sfere opposte, quelle del “pubblico” e del “privato”. Il concetto di *sfera pubblica* sta ad indicare la stretta connessione delle pratiche partecipative della società civile all'interno del processo politico decisionale fino al punto di sostenere alla fine che le decisioni politiche sono il risultato di una deliberazione avvenuta in uno spazio pubblico (Gbikpi, 2005). Il richiamo alla *sfera privata*, invece, trova la sua spiegazione nell'inevitabile contrazione delle risorse pubbliche a fronte delle crescenti necessità e che ha determinato il ricorso sempre più diffuso a forme di partenariato con il privato. Il ricorso cioè a risorse e a competenze possedute nel privato, la cui inclusione nella sfera pubblica, è in grado di rendere l'azione di quest'ultima più efficiente ed efficace<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Questa modalità di azione, efficace ed efficiente, si iscrive all'interno dei significativi cambiamenti intervenuti a partire dagli anni Ottanta nelle scelte

Nello schema sotto riportato vengono individuate caratteri che sostanziano le politiche economiche e sociali e i loro esiti in termini di dialogo e di effetti della concertazione può avvenire sotto numerose forme: attraverso una consultazione formale o una contrattazione esplicita o ancora attraverso una concertazione che implica una corresponsabilità sui risultati. In ogni caso ciascuno di questi accordi ha valore nella misura in cui i loro risultati sono riconducibili ad una progressiva regolazione concertata dell'economia.

Inoltre, la tabella sotto riportata raccoglie quelle che sono l'insieme di *pratiche di decisioni e di azioni* a cui danno corso gli attori e che confluiscono all'interno degli accordi concertati. Accordi che la De Vivo ha reso attraverso l'immagine «di una "grande rete" che emerge dal componimento di reti di dimensioni più ridotte». Essa si compone di "spezzoni" di più reti: reti "politiche" nuove che nascono da nuove alleanze, e reti politiche che invece preesistono; reti in cui i soggetti che vi appartengono sono espressione combinata della politica e di altri interessi (es. sindacati) e reti che si basano e mantengono un saldo rapporto con i governi sovraordinati; reti di frammenti di organizzazioni diverse (De Vivo, 2004).

---

strategico- organizzative che si sono registrati in diversi paesi e che possono essere ricondotti alle logiche del paradigma del NPM (New Public Management). Questo paradigma manageriale, si compone di una serie di assiomi che hanno ribaltato il modo di agire dalla PA. Le logiche di azione del decentramento organizzativo e dello smembramento delle grandi organizzazioni burocratiche; e quelle competitive tra le diverse organizzazioni/agenzie pubbliche, che la sfera pubblica ha fatto proprie traggono spunto da questo paradigma (Meneguzzo, 1999).

TABELLA 3

Configurazioni delle pratiche di regolazione concertata dell'economia

		Gradi di coinvolgimento decisionale	
		Significativo ma solo di tipo consultivo	Corresponsabilità sui risultati
Ambito degli accordi	Sfera Pubblica	Pratiche Deliberative	Pratiche Negoziare
	Sfera Privata	-	Pratiche di Partnership

Fonte: Elaborazione dell'autore

Ciascuna di queste pratiche si differenzia per *come* gli attori si relazionano tra loro nella “rete”, attraverso quali aggiustamenti successivi modificano i loro comportamenti e perché, come e se cooperano tra di loro e al tempo stesso competono per aumentare i propri vantaggi oppure per ridurre i costi connessi all'eventuale loro esclusione. Si differenziano anche per le *modalità di azione*, le risorse e le strategie che vengono utilizzate e che condizionano gli esiti delle politiche. Ciascuna di queste pratiche si differenzia in sintesi per un metodo della concertazione che lo contraddistingue.

Tale pratiche sono accomunate dal fatto che fanno tutte ricorso all'accordo finalizzato, i cui caratteri sono diversi, ma la cui finalità è univoca e attiene alla produzione di beni collettivi che nei casi più virtuosi concorre alla costruzione di capitale sociale.

### 2.3.1 Pratiche di partnership

Un primo tipo di pratiche di azioni a cui danno corso gli attori, e che si colloca nel quadrante “*corresponsabilità sui risultati*” e “*sfera privata*”, sono le *pratiche di partnership*.

Il termine “partnership” ha avuto un largo utilizzo soprattutto a seguito del passaggio da un sistema di governo basato sul *command and control* ad un sistema basato sul *contract and promote*. In altre parole, con il passaggio da un sistema basato in prevalenza sulla gerarchia e sul

successivo controllo ad un sistema fondato su accordi, cioè su relazioni di tipo contrattuali. Si va dalla privatizzazione<sup>35</sup> vera e propria all'attribuzione di poteri regolativi a enti di rappresentanza degli interessi, alle varie modalità di contracting out di funzioni e di erogazione dei servizi, sia di definizione e gestione dei programmi di intervento.

La costruzione di una collaborazione, di una "partnership", tra attori portatori di interessi, è qui inteso come frutto di un intreccio tra istituzioni pubbliche ed interessi di impresa privata (su mercati- o quasi mercati), intreccio che si verifica nell'atto della produzione privata di beni collettivi.

Il *contratto* è l'elemento caratterizzante questo tipo di accordo che permette di *aggregare* le reciproche aspettative<sup>36</sup>: consente di stipulare impegni reciproci tra gli attori coinvolti nell'accordo; svolge la funzione di responsabilizzazione delle parti, e infine garantisce che coloro i quali stipulano l'accordo, nel perseguire i propri interessi particolari, contribuiscano contemporaneamente al raggiungimento di un fine collettivo.

Quella di *aggregazione* è una funzione particolare del governare. March e Olsen hanno scritto sulla differenza tra *aggregazione* e *integrazione*, come di due principi che ispirano due visioni opposte del governare: *l'aggregazione* è incentrata su accordi fra soggetti

---

<sup>35</sup> Il processo di privatizzazione è un primo esito di questo passaggio da forme di command and control a forme di governo contract and promote. Tramite la privatizzazione, attività di interesse pubblico precedentemente svolte all'interno del settore pubblico e, quindi, governabili in maniera gerarchica sono attualmente compiute da soggetti ai quali il comando di governo centralizzato non è più applicabile venendo necessariamente sostituito dal contratto/accordo.

<sup>36</sup> L'utilizzo di contratti veri e propri sono di formazione recente e sono utilizzati solo in pochi paesi all'avanguardia nella regolazione legislativa. Non vi è, infatti, nel modo di essere tradizionale dell'azione di governo, l'idea che un privato possa citare in giudizio un'amministrazione pubblica, e tanto meno lo Stato. Neanche vi è, nella concezione tradizionale della sfera pubblica, l'idea che un'amministrazione di rango inferiore, come un comune, possa citare in giudizio un'amministrazione di rango superiore inadempiente e di nuovo tanto meno lo Stato. In effetti, in parte della letteratura che esamina queste trasformazioni l'idea del contratto fra amministrazioni è ancora rifiutata e quanto avviene nella pratica non viene interpretata come una attività contrattuale, bensì come comportamenti di collaborazione basati su impegni specifici presi dalle varie parti degli accordi.

interessati che competono tra loro; *l'integrazione*, un principio di governo che guida le altre due pratiche di azione che si prenderanno in seguito in considerazione, è invece incardinata sulle istituzioni e sulla loro capacità di far emergere attori, identità e capacità politiche- di cittadini in primo luogo- attorno ad un sistema di significati sociali, valori e norme condivise (March e Olsen, 1995).

A fondamento delle pratiche contrattuali è il *metodo della partnership*. Tale metodo consente di comprendere all'interno di reti coordinate e cooperative una pluralità di attori, gruppi sociali e istituzioni attive nel policy making, selezionandoli per la loro capacità di affrontare i problemi nei molti aspetti critici, quindi per la loro expertise.

I vantaggi legati a questo metodo consistono proprio nella risoluzione del problema della "efficacia delle decisioni". Problema che inerisce la necessità di dover misurare in determinate scelte pubbliche, la qualità partecipata delle azioni e delle decisioni attraverso la selezione di soggetti esperti: non è detto, infatti, che tutti gli attori sappiano maneggiare in concreto i problemi oggetto delle scelte, che siano in grado di coglierne e districarne le implicazioni tecniche. I cittadini, ad esempio, non sono e non possono diventare tutti esperti<sup>37</sup>.

In tal caso, il mancato rispetto del principio della inclusività viene mitigato dal limite delle competenze tecniche che non tutti gli attori possono possedere.

Un risvolto problematico della partnership cruciale è rappresentato dal fatto che l'aggregazione degli interessi a cui ci si arriva è spesso di segno elitario e neocorporativo e la comunità finisce con il coincidere con una cerchia selezionata di interessi, esattamente quelli che hanno

---

<sup>37</sup> Si può prendere spunto dalla ricerca di Callon e colleghi relativa alla democrazia nella scienza- un terreno solo apparentemente lontano da quello qui discusso- per avvalorare l'importanza nel far prendere decisioni tecniche da parte di decisori esperti. Essi dimostrano i limiti delle formule di partecipazione del tipo "conferenze di consenso" nel campo delle biotecnologie: l'istituzione di spazi separati e artificiali di discussione tra esperti e profani, in cui gli accordi in cui si perviene mascherano troppo spesso manipolazioni e rapporti di dominio e di esclusione. In definitiva rituali di conferme di scelte, operate dai sistemi esperti già fatte. Anche se occorre, tuttavia, distinguere tra la partecipazione intesa come tecnica di costruzione del consenso ad un programma già deciso e la partecipazione intesa come attivazione della cittadinanza per la messa appunto del programma (Callon, Bache, Lascoumes, 2001).

titolo a sedersi attorno ad un tavolo. Viceversa gli esclusi- le istanze sociali più deboli e deprivate, quelle direttamente interessate dall'impatto di queste politiche- tendono a rimanere tali. In molti casi, piuttosto, ci si trova di fronte a dinamiche di filtraggio, selezione ed esclusione degli interessi ed in genere degli attori che hanno voce in capitolo.

Si intravedono a tal proposito due rischi complementari: il primo anziché favorire la trasparenza molte partnership possono semplicemente spostare a monte l'opacità degli accordi paralleli, politico- affaristici, e cioè nei preliminari dei tavoli partenariali dietro le quinte della loro messa in scena pubblica; il secondo è che questi tavoli possono trasformarsi in policy communities chiuse che monopolizzano il discorso con l'enfasi sulle competenze professionali, efficienza delle decisioni e orientamento pragmatico ai risultati, e che perciò rischiano di far prevalere gli argomenti di poteri forti, e di far coincidere gli interessi generali con l'interesse di pochi.

Un terz'ordine di problemi, legati a questo metodo, attiene al fatto che le decisioni e i poteri di intervento nelle politiche pubbliche vengono assunti da organismi che traggono la loro posizione dal fatto di aggregare gli interessi. Ma si tratta di organismi non pubblici, cioè sottratti alla visibilità e al controllo di una constituency, non elettivi.

Proprio la mancanza del carattere pubblico della partecipazione di queste pratiche apre la critica di una mancanza di trasparenza e visibilità pubblica: non basta illuminare la correttezza formale della procedura di selezione, ma bisogna curare la visibilità pubblica dei processi che la precedono, dove si muovono molti altri attori, dove si attivano molti giochi diversi (tra cui anche quello dell'interpretazione delle procedure) dove si organizzano arene e forme di conflitto diverse.

La pratica della contrattazione presenta, tuttavia, il limite di perdere per strada il ruolo distintivo del governo della cosa pubblica: il ruolo di integrazione della molteplicità attraverso il riconoscimento condiviso di beni comuni si riduce ad aggregazione strumentale per il perseguimento di interessi.

Esito di questo genere di pratiche sono le "politiche a contratto", i cui esempi possono essere rintracciati soprattutto in Francia, dove è avvenuta un'elaborazione legislativa e giurisprudenziale che ha condotto alla creazione di strumenti giuridici appropriati per la realizzazione di attività contrattuali tra le pubbliche amministrazioni e



tra queste e il mondo del privato (Brosio, 2004). L'elaborazione legislativa ha favorito nel caso di questo paese lo sviluppo di tutta una serie di strumenti contrattuali tra collettività pubbliche, aventi lo scopo di programmare e attuare un'efficiente politica di gestione e sviluppo del territorio, tali strumenti prendono il nome di "contrat de plan"<sup>38</sup>. Tuttavia, in generale le politiche qui definite di contratto tendono ad essere tendenzialmente chiuse, selezionano infatti fin dall'inizio i partecipanti ai processi decisionali, secondo le ben note formule consociative e corporative. In tal senso esse sembrerebbero essere molto simili a quelle di pressione, con l'unica differenza che queste sono siglate da lobbies, accreditate a sedersi al tavolo di negoziazioni e di accordi, e con la variante che le logiche di aggregazione e di azione non si esprimono più solo sul terreno degli interessi privati ma si estendono a materie di interesse collettivo.

### 2.3.2 *Pratiche deliberative*

Un secondo tipo di *pratiche* di regolazione concertata sono quelle cosiddette *deliberative*, che sono state collocate- all'interno dello schema elaborato- nel quadrante grado di coinvolgimento "*significativo ma solo di tipo consultivo*" e ambito dell'accordo "*sfera pubblica*". Più specificamente, si fa ricorso alle pratiche deliberative quando le istituzioni scelgono di affidare o lasciare la soluzione di un problema al confronto diretto tra i soggetti interessati e di fare come si suol dire "un passo indietro", rimettendosi in qualche misura alle opzioni che scaturiranno da tale confronto. Il tipo di coinvolgimento che si hanno all'interno di queste pratiche è stato definito "significativo ma di tipo consultivo" per la natura dell'affidamento della decisione: in qualche

---

<sup>38</sup> L'espressione "contratto di piano" o "pianificazione contrattuale" rappresenta un nuovo strumento di avvicinamento tra Stato, regioni e comunità locali attraverso la realizzazione di una particolare forma di sussidiarietà. Il fenomeno della contrattualizzazione in Francia concerne, infatti, tutti i settori del diritto pubblico dell'economia, il diritto urbanistico e la gestione del territorio, la demanialità e i servizi pubblici. Le ragioni di fondo nella scelta operata dalla Francia devono ricondursi essenzialmente al fatto che lo strumento contrattuale non solo risulta essere il più adatto a favorire un coordinamento tra i vari livelli di governo, ma soprattutto permette di mantenere quel legame con lo Stato centrale tipico della concezione centralista francese. (Romoli, 2004; Scattone, 2005)

caso le istituzioni attuano una vera e propria delega; tuttavia generalmente si attribuiscono ai risultati del confronto un valore puramente consultativo, riservandosi queste stesse l'ultima parola anche se finiscono inevitabilmente per legarsi le mani almeno un po'.

Il richiamo alla sfera pubblica è dovuto al fatto che l'intreccio di istituzioni pubbliche e attori civili avviene su arene pubbliche.

Questa prima presentazione sulla deliberazione ha introdotto quelli che sono i suoi tratti caratteristici, e per cui viene annoverata tra le pratiche di regolazione concertata: la deliberazione è partecipata, nella misura in cui i partecipanti ad una decisione hanno pari peso nella decisione stessa, ed è pubblica nella misura in cui si afferma tramite la sfera pubblica (Gbikpi, 2005).

In questi anni è venuto crescendo il ricorso a pratiche deliberative, come dice Bobbio, «una parte (sicuramente piccola ma non irrilevante) delle nostre democrazie sembra evolversi in senso deliberativo» (Bobbio, 2005), ed il motivo di ciò è da ricercarsi in una serie di circostanze.

Circostanze legate alla frammentazione sociale e della rappresentanza, ai processi di decentramento e di autonomizzazione dei governi locali, alla crisi dei partiti politici. In queste condizioni le istituzioni pubbliche si trovano nella necessità di reperire legittimità volta allo scopo di sostenere singole politiche o singole decisioni; e la creazione di arene inclusive e deliberative può costituire una risposta plausibile.

Ma i motivi possono essere ricercati anche nella volontà dei governi di costruire un livello di partecipazione, intesa come coinvolgimento di risorse della società civile non solo per la copertura del consenso, ma anche per la formulazione e l'implementazione della politica.

La letteratura a riguardo ha fornito, inoltre, un terzo ordine di motivi che spiegherebbero la necessità di affiancare, integrare o sostituire, almeno in parte, le attuali istituzioni politiche con la constatazione della loro arretratezza rispetto all'autonoma capacità di riflessione e di coordinamento dei cittadini. Alla base di questi esperimenti stanno: la fiducia nella capacità della gente comune di approfondire i problemi di rilevanza collettiva e di individuare soluzioni praticabili e sufficientemente articolate; la promozione del dialogo pacifico e costruttivo quale strumento per approdare a proposte largamente condivise; l'autodeterminazione dell'agenda, potenzialmente aperta a qualunque tema (Regonini, 2005).

La teoria della democrazia deliberativa si rifà al *metodo della deliberazione* inteso come strumento per esercitare il potere decisionale.

La deliberazione è guidata per lo più dal principio del *confronto tra ragioni*, in vista del perseguimento del bene comune, che è in contrapposizione con la semplice aggregazione di preferenze o la contrattazione tra portatori di interessi distinti (Pellizzoni, 1998).

La formula “confronto tra ragioni” sta a significare che l’interazione tra i partecipanti, all’interno di un processo deliberativo, si basa sul confronto di argomenti imparziali. Questo metodo è in contrasto con quelli di tipo aggregativo e negoziale, il primo come si è avuto modo di dire contraddistingue le pratiche di partnership, il secondo invece come si dimostrerà di qui a poco è proprio delle pratiche negoziali.

Ed è nelle specifiche differenze che è possibile rintracciare i tratti che contraddistinguono questo metodo.

In primo luogo, la deliberazione esclude la mera aggregazione delle preferenze, in quanto punta viceversa alla loro trasformazione nel corso del processo di discussione. L’accordo, a cui si giunge al termine di una deliberazione, è frutto di un processo argomentativo in cui i partecipanti giustificano le loro posizioni, confrontano le loro ragioni e giungono alla fine, se ci riescono ad una posizione condivisa.

Benché di estrazione diversa, i teorici che si sono misurati con il metodo della deliberazione sono convenuti sul fatto che è attraverso l’argomentazione che i partecipanti al processo deliberativo si convincono a vicenda e raggiungono così le decisioni.

Seguendo questa linea, Habermas, ha sviluppato la tesi che la democrazia deliberativa si basa sulla ragione e sul fatto che le persone vengono convinte dalla forza dell’argomento migliore. Nello specifico la deliberazione si fonda su flussi comunicativi orizzontali, su produttori molteplici di contenuti, su ampie opportunità di interazione, sul confronto in base ad argomentazioni razionali e sull’ascolto reciproco<sup>39</sup> (Habermas, 1996).

---

<sup>39</sup> La teoria della razionalità comunicativa e l’etica del discorso sono l’esito di un percorso di trasformazione della dialettica negativa della Scuola di Francoforte, impostato sulla svolta linguistica e orientato a enucleare gli elementi di una comunicazione non distorta dal dominio della razionalità strumentale. L’accordo che emerge dalla deliberazione poggia su ragioni che convincono allo stesso modo tutte le parti in causa. Esso si colloca all’interno dell’agire comunicativo (Habermas, 1996).

Per la teoria politica e per Bohman in particolare la deliberazione è il frutto di «un processo dialogico in cui i partecipanti confrontano le loro ragioni allo scopo di risolvere situazioni problematiche» (Bohman, 1996). Cohen, invece, ha affrontato la questione delle divergenze insolubili, sostenendo che la decisione finale può essere presa a maggioranza, ma «questo modo di concludere non elimina la differenza esistente tra forma discorsiva della scelta collettiva e forma aggregativi di preferenze non discorsive» (Cohen, 1989). Quando la democrazia deliberativa valuta il discorso come una fonte autonoma di potere, essa diventa piuttosto una democrazia discorsiva.

Un secondo aspetto che contraddistingue il metodo della deliberazione dagli altri, attiene al fatto che attraverso la sua pratica le parti giungono ad un consenso razionalmente motivato.

Così, la trasformazione delle preferenze è un meccanismo che dovrebbe permettere di prendere una decisione in maniera razionale e comunque in maniera diversa ad esempio dal ricorrere ad una votazione, meccanismo quest'ultimo proprio della democrazia rappresentativa. Le parti in causa di una deliberazione giungono ad un consenso razionalmente motivato attraverso una attenta valutazione di ogni ragione ed informazione disponibile, e spinti dal vincolo dell'intesa della costruzione dell'argomento migliore. In altre parole, i partecipanti alla discussione concordano su una data soluzione ad un problema per le stesse ragioni. «Piuttosto che aggregare le preferenze create in modo esogeno o filtrarle, la democrazia deliberativa procede attraverso una trasformazione delle preferenze durante la discussione» (Elster, 1993).

Un terzo aspetto che contraddistingue il metodo della deliberazione, è rappresentato dall'idea che questa pratica richiama, ovvero il principio della partecipazione illimitata e paritaria alla discussione.

Le politiche deliberative sono politiche altamente includenti. Vi devono prendere parte, su un piano di parità, tutti coloro che sono coinvolti dalle conseguenze delle decisioni. Più segnatamente, non possono essere selettive in una fase ex ante, per non cadere in contraddizioni con se stesse, ma lo possono diventare ex post sul campo, nell'arena decisionale. L'inclusività, può essere intesa come una caratteristica intrinseca di questo metodo, poiché essa è a fondamento della legittimità e dell'efficacia del metodo stesso. Per quanto concerne la

---

legittimità, più attori resteranno fuori dai processi decisionali e più sarà difficile far accettare loro le decisione o pretendere che contribuiscano a metterla in atto. Invece, per quanto riguarda l'efficacia, una scelta compiuta trascurando alcuni interessi sarà per forza di cose parziale e quindi dotata di minore legittimità.

Come fanno notare Gbikpi e Grote la novità di questo metodo consiste non tanto nel fatto che «ognuno» partecipi in modo rilevante ai processi decisionali, quanto che ognuno che sia interessato dal problema sia rappresentato attivamente. (Gbikpi e Grote 2002). L'idea contenuta in questa esperienza innovativa di avere ogni persona interessata da una decisione- presente e attiva nel processo decisionale, viene soddisfatta mediante attori i quali, de facto o de jure sono ritenuti essere rappresentativi dei vari holders.

Finora sono state evidenziate le caratteristiche positive del metodo della deliberazione. In effetti non sempre è possibile applicare questo metodo e molte sono le precauzioni che bisogna prendere nel farlo.

Innanzitutto come fa rilevare Bobbio, l'output di un'arena deliberativa consiste nella scelta tra soluzioni alternative, nella proposta di progetti e nell'elaborazione di raccomandazioni in decisioni formali, sono questi alcuni passaggi cruciali e spesso assai problematici (Bobbio, 2005).

I problemi che si possono riscontrare in questi passaggi sono diversi. Ad esempio, il primo aspetto d cui occorre tener conto è che le pratiche deliberative possono essere attuate solo su *scala locale*: è abbastanza improbabile che si possa dare luogo a un processo decisionale inclusivo quando gli impatti sono estesi e poco concentrati. Pratiche deliberative possono funzionare soprattutto quando i conflitti non sono troppo acuti e dirompenti; La promozione di pratiche deliberative implicano una qualche forma di delega da parte dell'istituzione pubblica. È necessario un forte impegno dei politici, che accettino di assumersi funzioni di presidio e di garanzia. I politici poi devono essere convinti della necessità di trovare una soluzione, ma non devono avere particolari preferenze per alcuna soluzione specifica. Un ostacolo allo sviluppo delle arene deliberative è la presenza di forti movimenti collettivi. Il metodo della democrazia deliberativa è alternativo al metodo della pressione. Il primo punta sul confronto diretto con le istituzioni, sul presupposto che possa esistere un terreno comune su cui ragionare, il secondo invece presuppone una netta distinzione di ruoli e può apparire

preferibile per preservare l'autonomia e l'identità dei movimenti. (Bobbio, 2005)

Per chiuder con la dissertazione sulle pratiche deliberative, occorre dire qualcosa sulle politiche a cui esse danno corso. Nelle politiche a forte contenuto deliberativo vengono prodotti beni relazionali e cognitivi; vengono prodotti servizi con qualità sociali altrimenti non ottenibili; si incide qualitativamente sul contesto per i beni infrastrutturali; si impara a gestire i beni comuni.

La OECD attua una classificazione degli strumenti della deliberazione seguendo la rilevanza delle decisioni. Distingue principalmente tra le procedure dell'informazione, di consultazione e di partecipazione attiva. L'informazione va dal governo ai cittadini, e consiste nel fornire ai cittadini le informazioni salienti sulle scelte del governo; la consultazione avviene tramite sondaggi di opinione e indagini o, con un maggior livello di interazione, tramite commissioni e organismi consultivi permanenti o ad hoc, che comprendono organizzazioni della società civile come udienze pubbliche, focus group, citizen panel e workshop. La partecipazione attiva, che tende a generare proposte politiche in modo congiunto (da parte di autorità pubbliche e cittadini insieme) avviene tramite i forum dei cittadini, le Consensus conferences, e Citizens' juries (OECD 2001)

### 2.3.3 *Pratiche negoziate (o di concertazione)*

La letteratura sulla concertazione, e sulle pratiche di negoziazione, ha una datazione ultratrentennale<sup>40</sup>.

A questa letteratura si farà riferimento per illustrare che cosa si intende per concertazione e più specificamente per metodo di negoziazione, che all'interno di questa trattazione è stato collocato all'interno del quadrante "*corresponsabilità sui risultati*" e nell'ambito di applicazione della "*sfera pubblica*".

---

<sup>40</sup> In questi trent'anni di dibattito in corso, la letteratura ha registrato prima l'ascesa e poi il declino e poi di nuovo l'ascesa di questa modalità partecipata di regolazione delle economie e ha sostenuto e articolato dibattiti a seconda delle modifiche intervenute sulle premesse teoriche e sugli strumenti concettuali di volta in volta adoperati.

È solo, infatti, nell'ultimo decennio che la concertazione ha cominciato ad evocare la "*capacità di accordo*" tra le diverse parti a vario statuto coinvolte in una decisione (Baglioni, 2002) e se ne è parlato in termini di una "*pratica consensuale*" adottata dai governi per il contenimento delle disparità sociali o ancora è stata definita nella accezione di una "*strategia politica*" che mira ad indirizzare ex- ante, verso determinati gruppi sociali, i flussi di risorse pubbliche e private che provengono dagli scambi economici (De Vivo, 2004). Anche se occorre specificare che da sempre, comunque, si è fatto ricorso a questo termine per evidenziare "prodotti" che appartengono alla tipologia degli obiettivi condivisi tra attore pubblico e attori collettivi.

Le definizioni che nel corso del tempo sono state fornite e le interpretazioni che ne sono derivate hanno colto determinati aspetti di questo sistema di regolazione partecipata.

Nella seconda metà degli anni Settanta si è assistito alla nascita dei concetti gemelli di "concertazione" e di "neo- corporativismo", sviluppati contemporaneamente da Lehmbruch (1977) e da Schmitter (1974) e del termine di "scambio politico" introdotto da Pizzorno (1977). La diffusione di questi termini avviene in un momento in cui si sono verificate tutte le premesse per un efficace applicazione della concertazione<sup>41</sup>.

Rispetto ai concetti sviluppati parallelamente nella scienza politica, di concertazione e di neo- corporativismo, quello più sociologico di scambio politico appare sotto molti punti di vista maggiormente in grado di interpretare il tipo di intermediazione degli interessi organizzati venutisi a delineare in quegli anni e quel policy making che ne era derivato e che coniuga in maniera efficiente migliori prestazioni economiche e maggiore inclusione sociale e consenso organizzato.

Attraverso, infatti, il termine di "*scambio politico tra attore pubblico e attori collettivi*" la logica dello scambio entra nell'analisi del comportamento degli attori e dell'azione collettiva (Regini, 1981).

La crisi economica degli anni Settanta aveva determinato il superamento di un modello non relazionale tra pubblico e interessi collettivi. La supremazia del soggetto pubblico estraneo alle formazioni

---

<sup>41</sup> In un momento in cui cioè si sono verificate quelle che Salvati definirebbe la disponibilità strategica e le condizioni strutturali affinché si possa esercitare questo metodo (Salvati, 2000).

sociali e autonomamente interprete del bene pubblico- come teorizzato nei manuali di diritto pubblico e amministrativo e postulato nell'esperienza del liberal pluralismo britannico- è indebolita dall'intreccio di politiche economiche e interessi collettivi sviluppato nella versione forte delle politiche keynesiane che rende disponibili risorse che avvantaggiano o svantaggiano determinati gruppi dando così luogo a una regolazione degli interessi economici (Lange e Regini, 1987).

Il concetto di scambio politico, infatti, si sofferma sulla analisi della costruzione del “mercato politico”<sup>42</sup> che in quegli anni si venne ad affermare, cogliendo tutte le sfumature di uno scambio che avviene su questo mercato tanto diverso da quello della contrattazione collettiva proprio del mercato del lavoro in quanto successiva a questo e di cui rappresenta una evoluzione. Uno scambio che ha il vantaggio di mettere in evidenza quali risorse vengono messe a disposizione degli attori e i contenuti stessi delle relazioni<sup>43</sup>, nonché i meccanismi di equilibrio del mercato politico e le condizioni di rottura di questi meccanismi con la conseguente analisi della conflittualità e della cooperazione che circola all'interno degli stessi (Regini, 2000).

Il metodo dello scambio politico sistematico e la istituzionalizzazione in assetti da concertazione non a caso conobbe in questi anni una forte espansione, anche se è rimasto ad essi indissolubilmente legato, nonostante che la formulazione indeterminata del concetto e la sua astoricità ne consentivano un uso più esteso.

La letteratura diffusasi nel decennio successivo ha utilizzato, invece, per definire la concertazione prevalentemente i termini di “accordi triangolari”, “dialogo sociale” sulla scia dei grandi accordi sottoscritti negli anni Ottanta. Nel corso di questi anni lo scambio politico centralizzato entrò ovunque in declino, ed in luogo della formula concertativa si oppose l'imperversare della formula neo- liberista della de- regulation. In questi anni le risorse che gli attori si sono scambiati circolarono per lo più all'interno di reti periferiche e attraverso

---

<sup>42</sup> Il mercato politico «è un mercato nel quale un soggetto (generalmente il governo) il quale ha dei beni da distribuire è pronto a scambiarli con consenso sociale che un altro soggetto ha la facoltà di dare o di ritirare (in quanto è capace di minacciare l'ordine sociale)» Pizzorno, 1977).

<sup>43</sup> Risorse e contenuti che vengono considerate nella letteratura neo- corporatista solo in termini di funzionamento istituzionale.



modalità indirette della regolazione delle attività economiche, come appunto lo furono gli accordi. Non a caso si diffuse alla fine degli anni Ottanta una letteratura che salutava il passaggio da un livello macro ad un livello meso di aggregazione degli interessi, come fece Cawson parlando di meso- corporatismo (Cawson, 1985).

Infine, la letteratura degli anni Novanta, testimone della ristesura dei patti sociali<sup>44</sup>, ha utilizzato il termine diretto di concertazione, negoziazione.

In questi anni il termine concertazione viene citato per sottolineare una effettiva capacità di orientamento strategico esercitata dagli attori, e viene inteso come un “*accordo formalizzato*” (cioè non soltanto implicito o tacito) su obiettivi concordati da attori i cui interessi sono tradizionalmente e/o potenzialmente diversi e/o contrastanti (Pichierri, 2002; Bobbio, 2003).

In primo luogo si pone volutamente l’accento sul concetto di “accordo formalizzato” per distinguerlo da un altro molto simile ma di carattere più informale<sup>45</sup>; ma anche e soprattutto lo si fa per mettere in evidenza il processo di istituzionalizzazione che ha contraddistinto la concertazione degli ultimi anni, e che ha spinto qualcuno a parlare di «concertazione locale come *il* modo legittimo di regolazione dei sistemi economici locali» (Pichierri, 2001).

Si pone inoltre l’accento sul termine “accordo formalizzato” anche per intendere una azione collettiva strutturata, sia nella definizione degli obiettivi che nella loro implementazione, all’interno di una rete organizzativa. Rete organizzativa nel senso che, tale azione non è strutturata all’interno di un’unica organizzazione ma richiede l’azione

---

<sup>44</sup> A partire dagli anni Novanta fanno irruzione sulla scena di molti paesi europei il fenomeno dei cosiddetti “patti sociali per lo sviluppo e per la competitività” con l’obiettivo di far recuperare competitività alle economie nazionali (Regini, 1999; De Vivo, 1997). Sono questi gli anni della ristesura del Patto sociale tra capitale, lavoro e stato. Come afferma Salvati, «ora le pensioni, ora le norme attinenti all’ingresso nel mercato del lavoro, ora i sussidi di disoccupazione, ora al formazione professionale, ora la disciplina dei licenziamenti e via di seguito [...] si tratta di una ridefinizione di quell’assetto che i paesi europei si erano dati in termini di rapporti di lavoro e di welfare state » (Salvati, 2000).

<sup>45</sup> Si tratta delle modalità di regolazione concertate dell’economia applicate a livello locale, e basate su valori condivisi ed interessi comuni e quindi su accordi più impliciti ed informali, ma che hanno guidato i percorsi di sviluppo di successo come nel caso dei distretti industriali italiani.

di una pluralità di organizzazioni, di reticoli di organizzazioni. In tal senso l'evoluzione della concertazione ha significato innanzitutto la formazione di un «campo organizzativo»<sup>46</sup>.

In terzo luogo, il concetto di accordo formalizzato tra parti tendenzialmente in competizione tra loro, richiama l'attenzione su un aspetto solo apparentemente in contraddizione. L'insistenza sulla cooperazione, sulla concertazione e sul dialogo sociale assumono in questi anni il consenso come valore, ma si sottintende che il consenso va ricercato in funzione della competitività. In tal senso la cooperazione non esclude la competizione, e non si esclude che attori concorrenti su certe poste possono contemporaneamente avere interessi a cooperare su altre (Pichierri, 2002).

Si parla, infine, di accordo formalizzato anche per evidenziare come nella sua conformazione concorrano un insieme di «*pratiche pattizie*», di pratiche cioè caratterizzate dall'individuazione di obiettivi da raggiungere o di comportamenti da tenere entro certi tempi, con certe modalità, sulla base di risorse dedicate (Pichierri, 2001; Bobbio, 2000).

L'insieme di queste caratteristiche della nuova concertazione può essere rintracciato all'interno del metodo della negoziazione. Se, come lo è, gli attori della concertazione cercano di raggiungere un accordo, nei resoconti dell'esperienza di concertazione si tende a ragionare come se l'accordo fosse, sempre e comunque, il risultato di un processo negoziale.

Nella letteratura degli ultimi anni la negoziazione è stata intesa come un metodo per mediare gli interessi degli attori coinvolti all'interno di un processo decisionale, per favorire la condivisione delle finalità da perseguire, per creare una gerarchia e delle priorità negli interventi da attuare localmente, per stabilire ex ante degli obiettivi di razionalizzazione delle spesa pubblica costringendo gli attori a scegliere, tra gli interventi preposti come spendere e su che spendere (De Vivo, 2004).

---

<sup>46</sup> Il campo organizzativo, coniato da Powell e Di Maggio, costituisce “un’arena riconosciuta di vita istituzionale che svolge un’ininterrotta azione di normazione e di controllo sull’attività di altri enti [...] Il campo organizzativo non è limitato, come nell’ecologia delle popolazioni organizzative, all’insieme degli individui in competizione tra loro che formano una popolazione omogenea, ma ricomprende anche enti istituzionalmente differenti, come consorzi, tribunali, scuole, agenzie di governo ecc. (Bonazzi, 1995)

Nella negoziazione le parti non hanno tendenzialmente bisogno di giustificare le proprie posizioni, cercano piuttosto di attuare un «bilanciamento dei loro interessi» e di dare vita ad un compromesso.

L'accordo negoziale (o compromesso) viene accettato dalle parti per diverse ragioni, esso si colloca all'interno dell'agire strategico.

Il metodo della negoziazione presenta alcune implicazioni che lo caratterizzano.

Innanzitutto presuppone un agenda chiusa, limitata a una specifica politica pubblica; un'esperienza diretta da parte dei partecipanti delle alternative e delle conseguenze in gioco; il vincolo a rispettare, nella fase della loro implementazione, gli accordi pattuiti.

E ancora si contraddistingue per l'ambito territoriale locale che è a geometria variabile (ovvero può trattarsi di regioni, città, distretti di diversa grandezza, può trattarsi di reti provvisorie tra alcuni di questi attori); per la materia degli accordi che è più ampia (nella concertazione locale la materia può essere assai varia, riguardando non solo politiche pubbliche ma anche singoli problemi e progetti locali) per la numerosità degli attori e delle istituzioni coinvolte (nella concertazione locale gli attori che partecipano alla decisione non solo sono più numerosi, ma sono anche più variegati).

La diffusione di questa nuova formula della concertazione è dovuto per lo più all'esigenza di arrivare a prendere decisioni all'altezza della complessità raggiunta dal sistema socio- economico. Tale sistema riflette la frammentazione dei poteri e la moltiplicazione delle autonomie (territoriali e funzionali), che rende materialmente impossibile compiere qualsiasi passo senza qualche forma di coinvolgimento e di concertazione tra più istituzioni. Pertanto, le scelte concertative o pattizie non sono solo un tributo da pagare al politically correct europeo<sup>47</sup>, ma sono l'unico strumento pratico per sbrogliare matasse complicate, in cui nessuna istituzione detiene il bandolo (Bobbio, 2003).

Per il fatto di rimettere le scelte pubbliche all'accordo tra i diretti interessati, alcuni studiosi hanno commentato che tali pratiche tendono

---

<sup>47</sup> Nei documenti ufficiali della Comunità/Unione Europea la concertazione viene regolarmente ricamata come principio ispiratore fondamentale, accanto a quello di sussidiarietà, nonché come preconditione per il finanziamento e l'attuazione di progetti.

a produrre esiti distributivi o spartitori e a generare soluzioni sub ottimali in cui l'interesse generale finisce per essere sacrificato. Questa critica è soprattutto diffusa tra coloro i quali vedono nella ricerca del consenso una pericolosa deriva verso lo strapotere degli interessi. Alcuni studiosi hanno per esempio svolto una requisitoria contro i patti territoriali (specie nel Mezzogiorno d'Italia), che sarebbero incapaci di produrre sviluppo in quanto si risolvono in accordi spartitori tra oligarchie locali, da cui non riesce ad emergere un progetto di rilevanza collettiva (La Spina, 2003).

#### *2.3.4 Conclusioni: convergenza verso la concertazione o verso pratiche di concertazione?*

La trattazione sulle pratiche di concertazione in queste pagine ha avuto lo scopo di evidenziare come la trasformazione dell'azione e della decisione pubblica, stia si convergendo verso una modalità di regolazione concertata delle economie, ma tuttavia questo non implica che molteplici siano le modalità con cui questo avviene: in alcuni casi pratiche di concertazione possono essere rintracciate in istanze partecipative ricondotte alla semplice consultazione dei cittadini, inquadrati e trattati come soggetti portatori di interessi particolari, in altri a processi decisionali di discussione pubblica e di confronto fra istanze e finalità differenti. A volte le pratiche riconducono i processi della partecipazione a obiettivi di rafforzamento del consenso su decisioni già prese; a volte invece creano spazi di discussione pubblica che penetrano e pesano effettivamente nell'elaborazione delle politiche. Indubbiamente la loro importanza cresce proporzionalmente con la crisi della rappresentanza politica e con la necessità di arricchire gli istituti della democrazia.

L'importanza delle diverse pratiche di concertazione- di quelle di partnership, come di quelle di deliberazione e ancora come di quella della negoziazione- risiede anche nella loro comune qualità di attivazione di una partecipazione dal basso, che contrasta le *derive populiste*<sup>48</sup> che le retoriche della partecipazione fomentano.

---

<sup>48</sup> Per populismo si intendono le manifestazioni della volontà del popolo che non incontrano mediazioni, traduzioni e rappresentanze nel rapporto diretto con il

Queste conclusioni, infine, si tengono lontano dal mettere in contrapposizione tra loro o in ordine gerarchico i diversi metodi che sono stati presentati. Certo ogni formula può avere realizzazioni più o meno felici, più o meno appropriate. Metodi diversi probabilmente portano ad indicare priorità pubbliche differenti e a politiche pubbliche differenti. Ed è sul tema di come sono cambiate le politiche che si incentrerà la discussione a seguire.

#### *2.4 I cambiamenti nelle politiche. L'importanza delle politiche di coesione.*

Due sono le riflessioni tramite cui si è scelto di chiudere questo capitolo, e che sostanzialmente hanno lo scopo di ricongiungere i ragionamenti fin qui delineati al tema dominante che percorre tutto il lavoro di tesi, quello cioè della convergenza.

Tutta la questione sulle pratiche di concertazione è servita, soprattutto, a porre in evidenza la possibilità di praticare “mix di regolazioni” diversi, e a denotare come siano aumentate le “miscele” di pubblico e privato, e al contempo siano diventati più labili i confini tra queste due sfere, e ciò abbia corrisposto da un lato alla costruzione di configurazioni istituzionali non riconducibili alle dicotomie classiche, e dall’altro alla costruzione di reti, ben al di là delle originarie e ristrette policy communities.

In questa evoluzione, una prima conclusione che può essere tratta, riguarda la produzione di beni pubblici la cui funzione viene espletata *attraverso pratiche sociali piuttosto che attraverso policies*, o meglio ancora attraverso politiche che prendono sempre più la forma di processi socio- istituzionali e che escono dalla cornice dello stato amministrativo.

In generale questa tendenza riflette un più generale cambiamento che ha coinvolto nell’ultimo decennio le politiche stesse ed un cambiamento nei “frame” in cui queste si muovono. Le nuove politiche sono più complesse, articolate e problematiche di quelle precedenti.

---

decisore: una semplificazione della democrazia che ha forti valenze autoritative. “Populismo equivale al sociale liberato che ogni tanto viene sventolato come la bandiera delle moltitudini”.

Non si può, infatti, fare a meno di evidenziare come i tratti che hanno assunto le “nuove politiche” siano totalmente nuovi e diversi: la molteplicità degli obiettivi rispetto all’unicità delle politiche precedenti; l’eterogeneità degli obiettivi e dei soggetti interessati; la mancanza di standard di successo semplici; il passaggio da politiche redistributive a politiche regolative; l’imperativo dell’integrazione e quello dell’adozione di approcci strategici. In sintesi, è venuta ad affermarsi una tendenza a “pensare ad agire per politiche integrate”<sup>49</sup>, basando l’efficienza realizzativa sullo sviluppo di azioni di sistema<sup>50</sup>.

Questo cambiamento delle politiche riflette tuttavia un più generale cambiamento nei frame in cui queste sono inserite, e che dettano le regole sul come i beni pubblici collettivi vanno prodotti.

Citando Elster e Sabel l’innovazione maggiore non è tanto nell’elemento della concertazione, ma nei cambiamenti dei contesti regolativi all’interno dai quali essa viene prodotta, *«la novità sta nel darsi dei vincoli e non nello scambio»* (Sabel, 2001; Elster, 2004).

Si pensi ad esempio ai frame regolativi di tipo comunitario che condizionano le specificità e gli stili di policy nazionali. Ci si riferisce, nella fattispecie ai criteri guida individuati e dettati dalle istituzioni europee quali la sussidiarietà e la sostenibilità, l’impulso al decentramento, e varie versioni di programmazione strategica.

Ancora ai frame imposti dai singoli stati come ad esempio i vincoli alla produzione di beni collettivi e che prevedono necessariamente l’apporto delle risorse del livello locale o periferico (logica della sussidiarietà); od ancora il vincolo a negoziare a livello locale (mitigare attraverso un compromesso tra interessi centrali e periferici) molti impatti di investimenti pubblici o privati, come pure il vincolo a

---

<sup>49</sup> La gestione per “politiche”, a differenza della gestione “per obiettivi”, pone l’accento sulla capacità di governo e di regolazione degli enti istituzionali fondata sulla definizione degli indirizzi, di programmi e di outcome da conseguire, con impatti di più ampio respiro sulla comunità e sul territorio presidiato, che richiedono necessariamente la collaborazione tra soggetti diversificati e l’individuazione di responsabilità articolate.

<sup>50</sup> per “azioni di sistema” si intende un approccio alla gestione dell’interesse pubblico che correla il conseguimento dei risultati attesi al concorrere di diverse leve e variabili, nell’ipotesi che obiettivi programmatici e politiche pubbliche complesse possano essere più facilmente conseguite se affrontate simultaneamente con interventi plurimi e convergenti.

produrre molti beni pubblici attraverso l'apporto di risorse private, oppure attraverso strategie istituzionali di privatizzazione.

L'insieme di questi vincoli imposti alle politiche ne condizionano la natura ed in un certo qual modo ne segnano il percorso implementativo lasciando pochi dubbi sul fatto che si possa verificare una reale convergenza nelle politiche.

Un secondo elemento di riflessione, prende spunto da una ulteriore caratteristica delle nuove politiche pubbliche, esse cercano di coprire i nuovi rischi e di cavalcare le nuove opportunità ma più in generale sono orientate a garantire *nuove forme di coesione sociale e sostenibilità dei processi* come sfondo rispetto al quale diventano possibili e valorizzabili processi di capacitazione individuale e collettiva.

L'aspetto della coesione, della convergenza si presenta nuovamente all'attenzione riproponendosi nella chiave di lettura di territori deboli da rafforzare attraverso politiche concertate.

Il problema delle disparità territoriali ha una valenza principalmente politica, non solo di carattere nazionale ma bensì comunitaria. Si è venuta, infatti, creando una vera e propria politica regionale europea che ha influenzato e influenza le misure prese dagli Stati membri a livello nazionale, e ne determina un graduale processo di convergenza. Ci si riferisce alle cosiddette "politiche di coesione", per cui molto si è discusso e si discute soprattutto a proposito del loro finanziamento e delle modalità di attuazione per il periodo 2007- 2013<sup>51</sup> (Viesti, 2003). Politiche di coesione che tentano di fronteggiare il divario che separa i "sud" dai "nord", sud che si presentano complessivamente simili ai modelli culturali e alle aspettative del resto del mondo occidentale, ma che si differenziano al loro interno dal punto di vista del dinamismo economico (Faraoni, 2004).

---

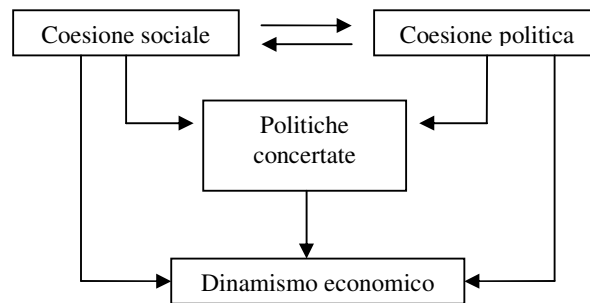
<sup>51</sup> La discussione sulla riforma delle politiche di coesione è cominciata nel gennaio 2001 con la pubblicazione da parte della Commissione Europea del Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale. Ad esso hanno fatto seguito prese di posizioni di alcuni stati membri e il silenzio di altri. I temi dibattuti hanno riguardato le seguenti questioni: le politiche di coesione hanno rallentato o favorito la crescita dell'Unione europea? Le politiche di coesione devono rimanere comunitarie o vanno gestite principalmente dagli Stati membri? Che cosa si può fare per accrescerne qualità ed efficacia? (Viesti, 2003)

Politiche che coniugano i concetti di coesione sociale e coesione politica, di dinamismo economico e di sviluppo locale. Politiche che ancora una volta, quindi, ripropongono la convergenza verso un modello di sviluppo locale.

Da un lato attraverso il rafforzamento della *coesione sociale* esse intendono rafforzare quelle “risorse per l’azione” di cui le società stesse dispongono, intendendo per risorse non solo quelle economiche ma anche quelle relazionali, quelle cognitive e quelle inserite all’interno delle reti tradizionali. Dall’altro attraverso il rafforzamento della *coesione politica* intendono rafforzare quel sistema di leadership in grado di mediare con l’elettorato, e con gli interessi organizzati, e pertanto in grado di attivare politiche di interesse generale.

Questi due tipi di coesione si influenzano reciprocamente e ciò si rispecchia nel tipo di politiche messe in atto, che hanno maggiori probabilità di essere rivolte anche al perseguimento, da parte dei soggetti istituzionali, di progetti più a lungo termine, e al tempo stesso di favorire l’innesco, in contesti sociali tradizionali, di innovazioni economiche che si trasformano in risorse per lo sviluppo (Faraoni, 2004).

FIG. 1. Coesione sociale, coesione politica e dinamismo economico



Il meccanismo che coniuga insieme coesione e dinamismo e così facendo lo sviluppo locale è rappresentato nella figura 1. La coesione sociale influenza i processi di legittimazione politica. Una società più frammentata tende ad esercitare una pressione maggiore sulle istituzioni, che devono rispondere ad una domanda differenziata,



necessitando in genere di una quantità più elevata di risorse. La coesione politica influenza, invece, i percorsi di sviluppo locale e la stessa coesione sociale. In un sistema politico democratico in cui la mediazione tra interessi è segnata da contrasti esasperati nella continua ricerca di equilibri instabili, aumentano le difficoltà nel prendere decisioni e di individuare politiche in grado di produrre beni collettivi e ciò influenza il dinamismo economico. Nel caso di bassa coesione sociale e politica si riduce la capacità di far affluire risorse dal centro alla periferia e, soprattutto, di indirizzarle verso politiche a più lungo termine, perseguendo un progetto di sviluppo e offrendo beni collettivi. L'assenza di azioni coordinate da parte delle istituzioni pubbliche tende a scoraggiare l'iniziativa economica, a rendere l'ambiente meno adeguato ad accogliere imprese esterne, e a valorizzare comunque risorse presenti sul territorio. Una maggiore coesione sociale del sistema locale insieme ad una più elevata coesione politica incoraggia lo sviluppo locale, grazie a politiche finalizzate a progetti di più ampio respiro.

L'insieme di questi ragionamenti ci portano a credere che l'elemento di convergenza più volte ribadito delle politiche di coesione faccia dipendere l'efficacia delle politiche in generale dalla creazione e dal rafforzamento di istituzioni che favoriscono lo sviluppo a livello locale, dalla capacità di creare beni pubblici collettivi che sono necessari complementi dei processi di sviluppo, dalla fiducia dalla legalità. In sintesi da un complessivo sviluppo locale.

Per altro, come cita il "Secondo memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007- 2013", e come conferma la Comunità Europea, le regioni arretrate rappresentano il principale obiettivo della politica regionale di coesione comunitaria, politica che deve essere finalizzata dunque ad accrescere la competitività dei territori dell'Unione che presentano una sottoutilizzazione delle proprie risorse, e non a compensare con gli aiuti di Stato i divari di sviluppo (MEF, Ministero degli Affari Esteri, 2002; Commissione Europea, 2004).

Politiche di coesione, politiche concertate, modello di sviluppo locale e aree arretrate sono argomenti strettamente collegati tra loro.

## Capitolo Terzo

### *Storie di mancate convergenze e di divari territoriali Le diverse priorità delle politiche nazionali di sviluppo regionali*

3.1 Introduzione. Un campo di applicazione delle ipotesi di convergenza: i divari territoriali; 3.2 Il Regno Unito: ritardi di sviluppo e declino industriale; 3.3 La Germania: da un'economia pianificata ad un'economia duale; 3.4 L'Italia: la questione meridionale; 3.5 Regno Unito, Italia e Germania: le priorità di sviluppo

#### *3.1 Introduzione. Un campo di applicazione delle ipotesi di convergenza: i divari territoriali*

In questo capitolo trova spazio una discussione più approfondita sull'ambito di applicazione scelto per l'analisi della convergenza nello sviluppo e della convergenza nella regolazione.

Le esperienze selezionate per quest'ordine di approfondimento sono state quelle dei divari presenti nel Regno Unito, nella Germania e nell'Italia.

Se nel primo capitolo l'individuazione di questi tre casi è stata in parte suffragata da una serie di considerazioni di carattere meramente statistico, qui si intende entrare nello specifico sul "perché" si è scelto di prendere in considerazione proprio la tematica dei divari per parlare di convergenza.

Mettere a confronto aree in cui ci sono dei divari di sviluppo appare utile ai nostri fini per una serie di considerazioni: in quanto trattasi di aree relativamente più deboli rispetto all'insieme del contesto di appartenenza e di quello europeo in generale; in quanto trattasi di aree che proprio per la loro intrinseca debolezza sono inserite in un processo di trasformazione, stimolato attraverso delle politiche

pubbliche, ed il cui obiettivo primario è l'innescare di un processo di sviluppo economico.

La tensione verso lo sviluppo è qualcosa che contraddistingue le aree che presentano dei divari e ciò che le rende interessanti sostanzialmente è la loro ricerca costante di convergenza, anche se solo economica, verso i canoni di sviluppo del proprio paese di appartenenza e di quello internazionale in generale: è così per l'Italia del Sud rispetto a quella del Nord, per la Germania dell'Est rispetto a quella dell'Ovest e per l'Inghilterra settentrionale rispetto al resto del paese.

Un'ulteriore vantaggio presenta l'analisi di casi di divari di sviluppo, rispetto al tema della convergenza, quello cioè di mettere in evidenza connessioni tra processi che siano in grado di descrivere "come" e "se" si sia verificata una convergenza economica, e da ciò proporre delle categorie capaci di costruire un ordine esplicativo plausibile.

Nel presente capitolo vengono raccontate le storie dei divari dei tre paesi europei scelti, quelli del Regno Unito, della Germania e dell'Italia.

Si rende necessaria una simile trattazione perché diversi sono i modi in cui vengono percepiti e misurati i divari, come diverse sono le percezioni delle problematiche legate al sottosviluppo in ciascuna area, e quindi gli approcci nella definizione delle priorità su cui intervenire e del tipo di politiche da porre in campo.

Più segnatamente, questa trattazione prende origine dalla considerazione che i "Mezzogiorni" si differenziano tra loro per la specificità delle proprie fasi storiche, per la concezione dello sviluppo, per le diverse filosofie e le strategie che hanno sostanziato e sostanziano gli interventi; per la mancata omogeneità dei contesti socio-economici ed istituzionali e per le diverse condizioni strutturali.

Così, ad esempio, le difficoltà economiche e sociali di aree svantaggiate possono imputarsi ad un declino di precedenti attività industriali, al permanere nell'economia di un settore agricolo esteso e poco redditizio, come anche all'emarginazione rispetto ai principali mercati e centri produttivi, oppure alla eccessiva scarsità di popolazione. Alcune di queste circostanze si escludono a vicenda, altre sono tra loro complementari e si presentano congiuntamente sui territori provocandone l'emarginazione e l'arretratezza.

In questa sezione, quindi, attraverso l'analisi delle storie dei divari e delle politiche nazionali di sviluppo regionali, si intende

evidenziare in particolare il rapporto che sussiste tra *priorità di intervento* e *politiche di sviluppo* individuate, rapporto che condiziona i percorsi di sviluppo intrapresi nei vari paesi, aspetto questo di rilievo per il proseguo della trattazione.

In sintesi, si potrebbe dire che le trasformazioni intervenute nelle stesse politiche regionali nel corso degli anni non si innescano in un “vuoto storico” e prendere atto delle diverse condizioni di partenza di ciascun territorio affetto da squilibri, e quindi delle diverse priorità di sviluppo che ciascuno si è dato, può aiutarci a capire meglio le politiche messe in campo all’interno di ciascun stato, che non sono altro il frutto di condizionamenti storicamente consolidati.

### *3.2 Il Regno Unito: ritardi di sviluppo e declino industriale*

È solo a partire dagli anni ottanta che nel Regno Unito si è cominciato a parlare di divario nord- sud, anche se in maniera un po' meno appropriata (almeno per il Galles) e soprattutto con una accezione geografica specularmene rovesciata rispetto all'Italia. Ciò non significa che squilibri territoriali non fossero presenti da prima in questo Stato, ma solo che un problema che storicamente non poteva definirsi "atavico" lo è progressivamente diventato malgrado le misure adottate dal governo.

A partire dalla metà degli anni trenta fino alla metà degli anni ottanta nel Regno Unito si è vissuta una intensa stagione di intervento straordinario a favore delle aree depresse. La tipologia di interventi praticati, come pure la circoscrizione delle aree oggetto degli interventi hanno subito nel corso degli anni notevoli mutamenti, contrariamente a quanto è accaduto per le aree del Mezzogiorno d'Italia, i cui confini sono sostanzialmente rimasti immutati nel corso degli anni.

La storia del divario Nord- Sud del Regno Unito si lega per lo più ad uno specifico problema, la disoccupazione dovuta a crisi settoriali piuttosto che a ragioni strutturali, il cui abbattimento è stato l'obiettivo principale delle politiche regionali messe in campo durante l'intervento straordinario ed ha ispirato le "filosofie" che hanno sostanziato questo stesso.

La variabilità con cui sono state identificate le aree oggetto degli interventi nell'arco temporale che va dagli anni quaranta agli anni ottanta, e che ha visto prima l'ingresso e poi la fuoriuscita di territori all'interno della categoria delle aree di sviluppo, è direttamente correlata alla tendenza a spostarsi con una certa frequenza, su tutto il territorio nazionale, dei "focolai" di disoccupazione.

A questo occorre aggiungere che attraverso la centralizzazione delle principali decisioni in materia di politica economica, il governo ha scelto di evitare che un eccessivo protagonismo delle singole realtà regionali favorisse la cristallizzazione delle politiche adottate.

Il risultato è che la storia del divario Nord Sud del Regno Unito è una storia fatta di delimitazione delle aree d'intervento variata più di una volta (pur se con importanti permanenze), di una politica regionale che ha puntato per lo più a tamponare di volta in volta le sacche di disoccupazione laddove si presentavano, e di un intervento governativo

che in sostanza si è concretizzato con il modificare l'elenco delle località da incentivare in base all'insorgere del problema.

A tal proposito, nel corso di questi quarant'anni di intervento straordinario è possibile individuare quattro periodi storici che corrispondono all'evoluzione delle aree oggetto di intervento.

A partire dagli anni quaranta sono state delimitate le aree di intervento, anche se in pratica le più significative tra quelle iniziali non saranno mai escluse dai benefici. Tuttavia la definizione degli strumenti operativi è andata incontro a molte variazioni e naturalmente nel corso degli anni è mutata anche l'entità della spesa, la cui evoluzione era legata all'importanza e al ruolo assunti dai territori di volta in volta nell'ambito della politica economica.

La politica economica regionale del Regno Unito ha avuto inizio nel 1934, con l'istituzione di due commissari, uno per l'Inghilterra e il Galles e un altro per la Scozia, incaricati di provvedere al rilancio di quattro aree, definite «*zone speciali*»: Galles meridionale, Inghilterra del Nord- Est, Cumberland occidentale, Glasgow e Vallata della Clyde. La crisi del 1929, pur interessando un po' tutti i settori produttivi aveva, infatti, colpito più duramente specifici comparti- il carbonifero, il metallurgico, il cantieristico e il cotoniero- geograficamente molto concentrati, con il risultato di determinare una crescita esponenziale del tasso di disoccupazione in alcuni territori, con punte fino all'80% della popolazione attiva accertata.

Da allora le variazioni più sensibili delle aree in cui concentrare l'intervento straordinario sono state modificate altre quattro volte: tra il 1945- 1960; nel 1966; nel 1978 e nel 1982.

È con la legge del 1945 che sono state soppresse le zone speciali, e sono state istituite al loro posto otto «*aree di sviluppo*», caratterizzate tutte da un elevato tasso di disoccupazione. Tali aree comprendevano, oltre alle quattro zone precedenti, i centri già fortemente industrializzati ma tendenti al declino di Manchester e Liverpool, l'Irlanda del Nord (che costituiva un caso a sé) e il Merseyside (a partire dal 1949). Venivano in secondo luogo aboliti i due commissari speciali, demandando la responsabilità della politica di localizzazione industriale direttamente al Ministero del Commercio (e quindi all'esecutivo), il quale assumeva il potere di modificare per decreto l'elenco e i confini di questi territori. In pratica, però, anche di quest'ultima prerogativa si è preferito fare a meno, pur avendo termine, nella sostanza, le attività di

sostegno alle zone che di fatto registravano sensibili miglioramenti. D'altro canto, anche per l'effetto della generale crescita economica avuta in quel periodo, le località che per quanto segnate da un peggioramento delle proprie condizioni non sono state inserite tra quelle aventi diritto ad agevolazioni, avevano tutte ridotte dimensioni, con problemi difficilmente assimilabili a quelli delle grandi aree.

Nel 1960 il *Local employment act* abroga le disposizioni del 1945 e istituisce i «*distretti di sviluppo*» (*development districts*), superfici ben delimitate in cui il governo riteneva esistenti o comunque probabili elevati tassi di disoccupazione: erano in sostanza poco più che circoscrizioni territoriali, scelte con la massima discrezionalità dal Ministero del Commercio, ed eventualmente modificate dallo stesso per semplice via amministrativa. L'eccessiva parcellizzazione derivante da questa scelta si rivela, tuttavia, fallimentare. Già nel 1963, infatti, il governo conservatore deve ampliare notevolmente i confini dei *development districts*, unendo spesso fra loro i vari distretti più piccoli e le aree intermedie. Nell'insieme, ognuno di questi nuovi ambiti distrettuali veniva ora visto come un'entità economica omogenea, e in quanto tale considerato anche dal punto di vista amministrativo, con la conseguenza che fino a quando i risultati positivi non si fossero estesi sull'intera zona, eventuali progressi di alcune località non potevano portare alla soppressione dei benefici di cui esse godevano.

La vittoria elettorale del partito laburista nel 1964 e il conseguente impulso dato all'attività di programmazione con il piano economico nazionale del 1965- 1970 producevano un ulteriore rafforzamento della politica regionale.

Nel 1966 è stato istituito l'*Industrial development act*, che tra l'altro ha portato ad un'estensione delle aree assistite- nuovamente chiamate *development areas*- soprattutto in Scozia. Ma anche in Cornovaglia e nel Galles. Naturalmente ne conseguiva una dilatazione della spesa, con i fondi straordinari che venivano erogati per diverse vie: misure di protezione del settore carbonifero, contributi in conto capitale per l'industria cotoniera legati all'occupazione, aiuti speciali per la cantieristica e così via.

Nel 1967 si assisteva anche alla creazione delle *special development areas*: specifici territori all'interno delle aree di sviluppo- in Scozia, nel Galles, nel Nord- Est ma anche nel Nord- Ovest dell'Inghilterra- particolarmente colpiti dalla crisi dell'industria mineraria del carbone,

per i quali si prevedevano ulteriori forme di incentivazione e di sostegno. Due anni dopo, inoltre, venivano istituite le «aree intermedie» (intermediate areas), per lo più zone in difficoltà a causa della loro eccessiva vicinanza alle development areas (Edimburgo in Scozia, Cardiff nel Galles, Plymouth in Cornovaglia, oltre a vaste superfici dello Yorkshire), per le quali si introduceva una terza- più bassa- categoria di agevolazioni.

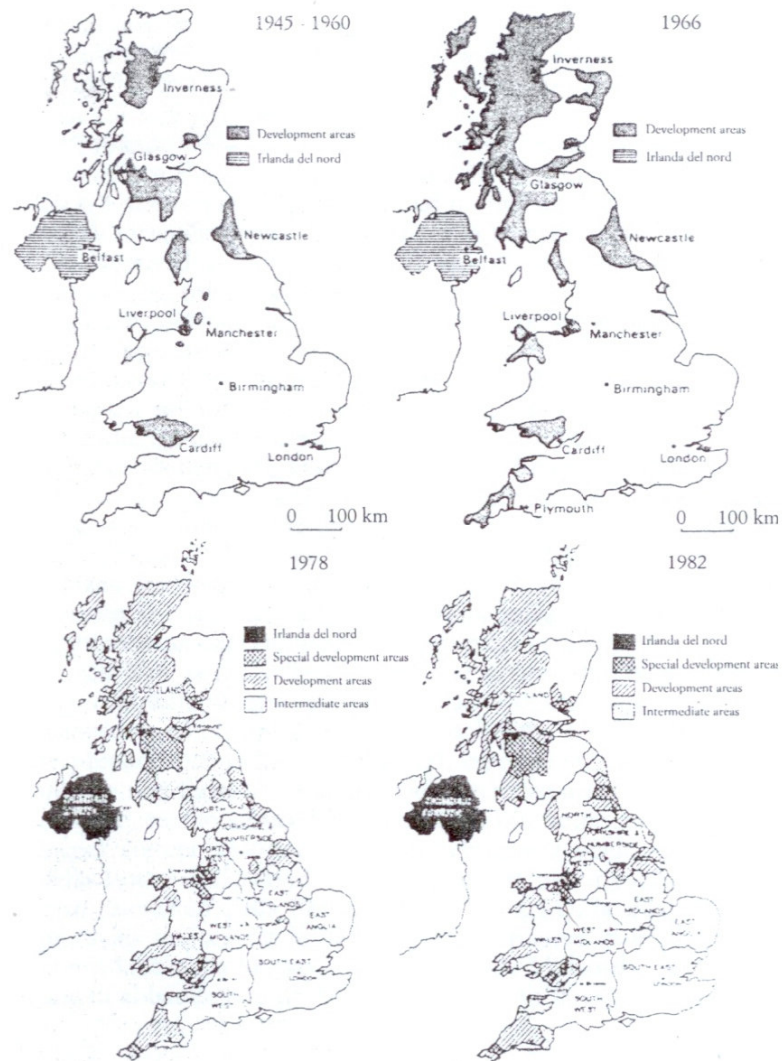
Con queste novità nel quadro normativo che regolava l'intervento straordinario, nel 1970 le aree assistite in Gran Bretagna arrivarono ad interessare complessivamente circa il 40% della popolazione residente: a parte l'Irlanda del Nord, la quale aveva una legislazione separata, dolo le development areas- sommando insieme quelle speciali e quelle semplici- coprivano ormai quasi tutta la Scozia e il Galles, l'intera Inghilterra del Nord e una parte considerevole della Cornovaglia, nel Sud Ovest.

Nel 1974 nel tentativo di arginare gli effetti della crisi petrolifera- effetti particolarmente pesanti proprio nelle zone oggetto di intervento- il governo punta inizialmente su un rafforzamento delle politiche regionali, soprattutto ampliando l'estensione geografica delle iniziative.

Tra il 1978 e il 1979 le assisted areas arrivano a coprire ben il 46,3% della popolazione residente: di quest'ultima, il 5,5% si trovava nell'Irlanda del Nord, il 12, 4% nelle special development areas; il 10,1% nelle development areas e il 18,3% nelle intermediate areas, che potevano beneficiare solo dell'assistenza regionale selettiva e che, soprattutto in Inghilterra, sono state considerate in gradite, fino a comprendere tutte le province dello Yorkshire e Humerside e del Nord-Ovest ed anche una parte settentrionale delle Midlands orientali.

Nel 1982 con la «Legge di sviluppo industriale» si procede ad una drastica contrazione delle aree da incentivare, ridefinizione che continua nel 1984 quando il governo provvede innanzitutto ad un altro restringimento dei territori agevolati, accompagnandolo ad una più generale ridefinizione dei confini geografici della sua azione. Le nuove disposizioni concentrano, infatti, l'impegno sulle sacche di disoccupazione formatesi prevalentemente nelle zone urbane, ancora una volta in seguito ad un rallentamento di marcia dei settori tradizionali: carbonifero, siderurgico e costruzioni navali. La Figura 1 riprende i mutamenti intervenuti nella distribuzione delle aree in ritardo nel Regno Unito.





### 3.3 La Germania: da un'economia pianificata ad un'economia duale

La storia del divario Est- Ovest della Germania ha inizio con la caduta del muro di Berlino e la conseguente riunificazione tra le due Germanie.

La caduta del muro, evento di straordinaria rilevanza nella storia internazionale dell'ultimo cinquantennio, ha prodotto uno shock con forti conseguenze economiche e sociali (la chiusura delle fabbriche, la forte crescita della disoccupazione, il crollo di intere economie locali) e generato quel divario che ha fatto inserire la Germania all'interno dei sistemi economico- sociali di tipo dualistico, sistemi in cui si annovera anche l'Italia con l'area del Mezzogiorno. Ed è per questo motivo che il caso della Germania dell'Est, forse più di quello inglese, sembrerebbe essere quello più vicino al caso del Mezzogiorno d'Italia, tant'è vero che in molti ne hanno parlato nei termini di un "secondo Mezzogiorno"<sup>52</sup>. In effetti, il dibattito attualmente in corso si sta interrogando su se sia possibile l'ipotesi dei «due Mezzogiorni d'Europa» e se l'economia tedesca sia affetta dalla «sindrome da Mezzogiorno» ovvero dal diventare una economia dipendente dalla politica, marcatamente sostenuta da un sistema di trasferimenti sociali e sussidi, che da temporanei tendono a diventare duraturi (Marani, 2005; Boltho, Carlin, Scaramozzino, 1997).

La storia del divario della Germania si lega per lo più ad uno specifico problema: l'unificazione politica, economica e sociale della Germania dell'Est a quella dell'Ovest, ovvero l'«*aufholjagd ostdeutschland*».

Unificazione innanzitutto politica, in quanto questa ha portato con sé rapidi mutamenti istituzionali. L'organizzazione centrale e regionale della Repubblica Democratica Tedesca è stata sostituita da cinque Länder la cui costituzione è partita da zero. Anche se inizialmente la composizione e la struttura dei livelli amministrativi più bassi è rimasta

---

<sup>52</sup> Dopo la riunificazione tedesca molti studiosi si sono interrogati sul confronto tra questi due territori. Tuttavia, la performance di crescita iniziale della Germania dell'Est dopo l'unificazione è stata tanto promettente che è sembrato improbabile un paragone con il Mezzogiorno. Con il trascorrere del tempo la situazione si è modificata ed ha reso possibile un confronto che all'inizio degli anni Novanta sembrava essere solo di cattivo auspicio.

immutata, successivamente i nuovi Länder hanno intrapreso anche a questi livelli una riforma territoriale e organizzativa che ha avuto l'effetto di provocare una completa sostituzione delle élite orientali (Boltho, Carlin, Scaramozzino, 1997).

Unificazione economica poiché questa ha comportato, anche, un passaggio da una economia cosiddetta “pianificata” e “statalizzata”, come lo era stata negli anni addietro quella della Germania dell'est, ad una di mercato.

Unificazione sociale poiché essa, infine, ha comportato delle fratture nelle antiche coalizioni e messo in discussione quelle capacità sociali che sono state all'origine del successo della industrializzazione della Germania orientale fra il 1913 e il 1936 (Boltho, Carlin, Scaramozzino, 1997).

Si è già detto che il 1990 ha rappresentato una svolta fondamentale per la storia tedesca e, in generale per tutta l'Europa.

Tra i paesi del Patto di Varsavia, la Repubblica Democratica Tedesca (DDR) era uno dei pochi cui veniva riconosciuto uno status di potenza industriale, con un'economia fondata sui settori «pesanti» e altamente inquinanti (metallurgia, chimica, trasformazione dei derivanti del petrolio, macchine utensili, sui vanno aggiunte almeno cuoio, tessile e abbigliamento e un rilevante settore agricolo), fortemente orientata all'esportazione verso gli Stati membri del blocco. Dopo la caduta del muro di Berlino l'esposizione alla concorrenza internazionale che immediatamente ne derivò rivelò rapidamente tutte le debolezze della DDR, tra cui notevoli carenze infrastrutturali, arretratezza nella produzione e circolazione dei beni di consumo, irrealistici prezzi dei fattori e valori delle situazioni patrimoniali, una amministrazione pubblica inadeguata etc.

In sintesi, alla vigilia del crollo del muro ci si trovava dinanzi ad una forte contraddizione: una situazione economica, finanziaria, urbanistica e infrastrutturale della parte Est della Germania tendente al collasso.

Negli anni che precedono quelli della caduta del muro l'evoluzione dell'economia nelle due parti in cui la Germania era divisa, si è svolta in maniera differente a causa di fattori geografici e politici.

All'indomani della seconda guerra mondiale, la mancanza di materia prime, la cui produzione era concentrata prevalentemente nella parte occidentale, così come l'esigenza di un grande porto e del potenziamento della manifattura nel territorio orientale si incontravano

con la filosofia della collettivizzazione forzata da un lato, e della pianificazione economica ed industriale sul territorio, dall'altro.

Il risultato di tale pianificazione, improntata anche ai principi di riequilibrio territoriale, aveva avuto come risultato la creazione di isole produttive, di poli di crescita monostrutturali, basati sulla grande impresa. Si tratte delle *Kombinate*, strutture che raggruppano un elevato numero di imprese (in genere tra 30 e 40) le cui fasi produttive, dalla ricerca alla produzione e commercializzazione, erano collocate sotto un guida unitaria. Le *Kombinate* erano dunque sorte anche in aree caratterizzate da piccoli nuclei urbani, situati in realtà agricole, che vedevano improvvisamente accrescere la popolazione e stravolgere il proprio equilibrio. Specie nelle aree meridionali, che corrispondono ai Länder di Turingia e Sassonia, la collettivizzazione forzata aveva bloccato le spinte di una imprenditoria storicamente diffusa, andando a ridurre artificialmente la base imprenditoriale. L'elevata concentrazione manifatturiera nella meccanica e nell'industria pesante erano anche il frutto di una forte regolazione politica (Piotti, 2002).

L'entrata nel circuito chiuso della produzione e del consumo dei paesi del Comecon, cioè in un sistema nel quale, oltre all'innovazione stimolata dalla conoscenza, mancavano efficienti criteri di calcolo dei costi- benefici dell'export, aveva rappresentato senz'altro una svolta negativa per l'economia tedesco- orientale.

Le crisi petrolifere degli anni Settanta avevano, inoltre, costretto la DDR a concentrare i propri sforzi produttivi sul versante delle materie prime piuttosto che sul potenziamento della produzione manifatturiera, che di fatto dipendeva essa stessa dalla dotazione energetica.

L'offerta di beni diventava sempre più scarsa, i piani facevano sempre più fatica a essere rispettati e la piena occupazione finanziata dallo stato, cui si affiancavano gli incentivi sistematici ai beni primari, non potevano essere sostenuti dagli incerti introiti del commercio internazionale. Facevano le spese di questo sistema l'innovazione tecnologica e di prodotto, l'ambiente, le infrastrutture, la ristrutturazione dei centri storici, i consumi stessi della popolazione. Era, infine, caratterizzata da una forte differenziazione territoriale dello sviluppo. Accanto alle grandi città strutturalmente polisettoriali troviamo i poli industriali caratterizzati da monostruttura e aree più deboli tradizionalmente agricole situate soprattutto nel nord., nei Länder del Brandeburgo e del Mecklemburgo- Pomeriana occidentale,

e quelle con tradizione industriale di piccola e media impresa che la collettivizzazione non aveva cancellato completamente, ma che comunque era rimasta marginale (Svimez, 1996).

Alla vigilia della unificazione, quindi, la debolezza dell'economia della Germania est consisteva nella presenza di settori in declino come l'industria del ferro e dell'acciaio o di settori, come quello tessile, dove più forte si sarebbe fatta sentire la concorrenza dei paesi in via di sviluppo.

L'unione economica e monetaria tra le due Germanie ha aperto problemi enormi, soprattutto per l'apparato industriale della Germania Est: l'apertura al mercato non poteva essere indolore. L'unione economica e monetaria esponeva improvvisamente le aziende industriali alla concorrenza internazionale. Sia sotto il profilo dei prezzi, sia sotto quello tecnologico e qualitativo, le imprese della Germania orientale non erano in grado di far fronte all'attacco competitivo che veniva da Ovest: da qui la perdita immediata di quote del mercato interno a favore dei concorrenti della Germania Ovest e delle altre economie occidentali. La dissoluzione del Comecon e l'introduzione di valute convertibili e prezzi di mercato, sottraeva anche i mercati dell'Est europeo. A ciò si aggiungeva poi il crollo politico dell'Unione Sovietica. Il settore industriale doveva confrontarsi, infine, con un notevole aumento del costo del lavoro non compensabili nell'immediato (Svimez, 1996).

All'indomani della caduta del muro di Berlino, le trasformazioni degli anni Novanta risultano sostanzialmente caratterizzate, da un lato da processi di de-industrializzazione, come conseguenza della chiusura degli impianti produttivi tecnologicamente più obsoleti, non privatizzabili né sanabili; dall'altro da fenomeni di re-industrializzazione e di crescente terziarizzazione che hanno spesso alla base investimenti esterni, fenomeni regionalmente differenziati di imprenditorialità locale e soprattutto un basso livello di partenza dei servizi.

Da un lato, dunque, le ingenti perdite occupazionali delle aree più industrializzate non riescono ad essere compensate dall'apporto dell'insediamento di nuove imprese (spesso anche il risultato di privatizzazione di parti di *Kombinate*) e dalla crescita dei servizi. Dall'altro, le aree meno centrali, spesso situate non lontane dalle grandi città, o comunque più in prossimità delle maggiori vie di

comunicazione, sembrano essere più dinamiche, non soltanto alla luce dei più bassi livelli occupazionali di partenza, ma anche in quanto rappresentano delle destinazioni importanti di nuovi investimenti la cui localizzazione non tiene conto delle tradizioni industriali precedenti. Questo fenomeno interessa in particolar modo sia i sistemi locali attorno a Berlino, sia quelli periferici, ma caratterizzati da una certa tradizione industriale, che si trovano nei Länder di Turingia e Sassonia. In questi sistemi locali, dove prima della guerra la piccola imprenditoria era fiorente, tanto che alcuni studiosi li hanno paragonati a quelli dei più ricchi Länder della Germania occidentale, come il Baden Württemberg, si sono manifestati anche fenomeni di dinamismo industriale per iniziativa di imprenditori locali. È evidente che per queste realtà locali il processo di trasformazioni ha aperto delle opportunità che devono essere adeguatamente sfruttate per innescare processi di sviluppo locale e che pongono in primo piano la questione del rapporto tra intervento esterno e mediazione da parte degli interessi locali.

Se si considerano i processi di sviluppo nella dimensione spaziale in conseguenza delle trasformazioni economiche e sociali intervenute nella Germania orientale, si notano oggi alcune regioni in cui è in atto uno sviluppo economico improntato a uno spiccato dinamismo. Queste realtà si concentrano soprattutto a Berlino e nel territorio a Sud della città, in alcune parti della Sassonia, soprattutto nei centri urbani di Dresda, Lipsia e Chemnitz, nonché nella serie di città della Turingia da Eisenach e Erfurt a Gera. La situazione economica è, invece, particolarmente sfavorevole nelle zone agricole a Nord di Berlino (parti del Brandeburgo e del Meclemburgo- Pomerania) e in alcuni territori di confine della Polonia e con i Länder occidentali. Complessivamente si va palesando una forte persistenza storica di disparità regionali. I punti in cui lo sviluppo economico si è avviato con particolare successo si concentrano quasi esclusivamente in regioni con una lunga tradizione industriale e commerciale. Oltre a Berlino, sono in particolare Dresda, divenuto un polo della microelettronica, Lipsia, come centro fieristico e dei servizi, e inoltre le tradizionali zone automobilistiche di Chemnitz e Zwickau in Sassonia e Eisenach in Turingia. In uno studio sullo sviluppo regionale della Germania orientale rileva Uwe Blien che nella Germania orientale si sta formando a grandissima velocità un considerevole dislivello tra regioni (Piotti,

2002). In conseguenza dell'andamento sino ad oggi del processo di trasformazione si sta in altri termini delineando, oltre all'antitesi Est-Ovest, un dislivello che va aggravandosi nello sviluppo all'interno della Germania orientale.

### 3.4 L'Italia: la questione meridionale

In Italia gli squilibri regionali hanno sempre avuto un carattere di maggiori gravità rispetto al Regno Unito e alla Germania, sia per l'entità della popolazione coinvolta, sia per le dimensioni nelle differenze, nei redditi e nelle condizioni di vita.

Ma non solo, il divario italiano è quello più antico. Generalmente l'inizio della letteratura sulla questione meridionale si fa risalire alle corrispondenze che nel 1875 lo storico Pasquale Villari inviò al giornale «L'Opinione»<sup>53</sup>. Un divario cioè di quasi 150 anni, la cui

---

<sup>53</sup>Queste lettere sono state raccolte in Villari P. (1885), *Lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Torino: F.lli Bocca; ad esse si affiancano le inchieste condotte da Leopoldo Fianchetti sulla situazione delle province napoletane nel corso del 1873 (Abruzzo e Molise) e del 1874 (Basilicata e Calabria) pubblicate in Franchetti L. (1885), *Condizioni economiche e amministrative delle province napoletane. Appunti di viaggio- Diario del viaggio*, a cura di Jannazzo A., Roma-Bari: Laterza. Negli anni a seguire vanno ricordati gli scritti di Giustino Fortunato (*Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*, Bari: Laterza 1911), Napoleone Colajanni (una cui antologia è stata recentemente pubblicata a cura di A.M.Cittadini Cipri: Colajanni N. (1994), *La condizione meridionale*, Napoli: Bibliopolis), Ettore Ciccotti (*Sulla questione meridionale*, Milano: Casa Editrice Moderna, 1904), Antonio De Viti De Marco (*Un trentennio di lotte politiche*, Roma: Collezione Meridionale editrice, 1929) e Gaetano Salvemini (*Scritti sulla questione meridionale*, Torino: Einaudi, 1955). Di grande importanza sono poi le opere e l'attività di Francesco Saverio Nitti, che fu anche ministro e presidente del consiglio (in particolare gli *Scritti sulla questione meridionale*, Bari: Laterza, 1958) nonché di Luigi Sturzo (*La battaglia meridionalista*, a cura di De Rosa G., Bari: Laterza, 1979), di Antonio Gramsci (*La questione meridionale*, Roma: Editori Riuniti, 1991) e di Guido Dorso (*La rivoluzione meridionale*, Torino: Einaudi, 1950 2ª edizione). Nel secondo dopoguerra una svolta decisiva nella storia del meridionalismo si è avuta con la nascita, nel 1946, dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), rivolta, almeno all'inizio, tanto all'attività di ricerca e di studio che a quella di organizzazione di iniziative a carattere promozionale: cfr Negri Zamagni V. e Sanfilippo M. (a cura di), *Nuovo meridionalismo ed intervento straordinario: la Svimez dal 1946 al 1950*, Collana della Svimez, Bologna: il Mulino 1988. Segretario generale, successivamente presidente, e principalmente animatore della SVIMEZ è stato Pasquale Saraceno (tra i suoi scritti: *La questione meridionale nella ricostruzione post-bellica, 1943- 1950*, intervista di Villari L., Milano: SVIMEZ- Giuffrè, 1980; *Il nuovo meridionalismo*, Napoli: Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 1987; *Sottosviluppo industriale e questione meridionale. Studi degli anni 1952- 1963*, Bologna: il Mulino, 1990; *Studi sulla questione meridionale. 1965- 1975*, Collana della SVIMEZ, Bologna: il Mulino 1992), sotto la cui guida hanno visto la luce numerosi studi spesso accompagnati da



persistenza storica corrisponde dal punto di vista geografico alla compattezza delle aree, che sono sempre state identificabili, ed omogenee<sup>54</sup>, diversamente da quelle del Regno Unito.

Naturalmente su un argomento come questo della questione meridionale la produzione storiografica è sterminata: ancora oggi il dibattito sulle cause del divario sono molteplici e tutt'altro che sopite. Per lo più le cause dell'arretratezza del Mezzogiorno vengono attribuite alla debolezza della sua economia, ai fenomeni di corruzione politica e a fattori di ordine sociale.

A partire dagli anni Cinquanta, e in misura maggiore negli anni Novanta, alcune motivazioni del divario Nord- Sud sono state ricercate in alcuni fattori di ordine culturale, cui è stato attribuito non poca responsabilità dell'arretratezza meridionale, trattasi del familismo e del clientelismo. Su questa scia taluni autori hanno ricercato nelle diverse dotazioni di capitale sociale la risposta all'arretratezza del Mezzogiorno d'Italia. Il primo di questi autori è stato Banfield, che negli anni Cinquanta nel suo studio su un paesino lucano ha attribuito la persistenza del sottosviluppo economico e politico del sud alla presenza di *familismo amorale*. La famiglia, attraverso la categoria di familismo amorale, e la politica attraverso il clientelismo, sarebbero le principali responsabili della scarsa efficienza e addirittura della paralisi delle

---

un'ottima documentazione statistica (tra gli altri: SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno (1951- 1968)*, Milano: SVIMEZ- Giuffrè, 1971; Podbielski, G., *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, SVIMEZ- Giuffrè, 1978). Tra i meridionalisti di più recente estrazione Salvatore Cafiero, allievo di Saraceno: accanto alle opere meglio conosciute, *Tradizione e attualità del meridionalismo*, con prefazione di P. Saraceno, Collana della SVIMEZ, Bologna: il Mulino 1989; *Questione meridionale e unità nazionale (1861- 1995)*, Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1996, Cafiero S. e Marciani G. E., *Quarant'anni di intervento straordinario (1950- 1989)* in Rivista Economica del Mezzogiorno, n. 5 1991.

<sup>54</sup> Le antiche province del Regno delle Due Sicilie, Sardegna e alcuni territori dell'ex Stato Pontificio corrispondono alle attuali aree che ricadono nell'obiettivo 1. Tuttavia c'è da dire che quando la Cassa per il Mezzogiorno fu istituita nel 1950 le regioni che abbracciava erano le sette regioni meridionali, poi divenute otto (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna), alcune zone del Lazio (province di Latina e di Frosinone, vari comuni della provincia di Roma e di Rieti) ed altre più limitate delle Marche (comprensorio di Ascoli Piceno) e della Toscana (isola d'Elba, del Giglio, e di Capraia). A differenza che nel Regno Unito, questi confini geografici permarranno praticamente immutati per molti anni.

istituzioni, dell'arretratezza economica, e del mancato sviluppo della società civile del Mezzogiorno. Da un lato, il familismo con l'orientamento volto a massimizzare i vantaggi materiali immediati nel nucleo familiare ristretto, che impedisce qualunque forma di aggregazione e di cooperazione più ampia. Dall'altro il clientelismo-ovvero lo scambio diretto di risorse contro sostegno politico- si rivela invariabilmente una difesa dello status quo (Banfield, 1958). Più tardi, un altro autore, Putnam ha condotto un'importante ricerca in Italia sul rendimento comparato delle istituzioni di governo regionale, dimostrando come importanti differenze di performance delle regioni italiane, sono spiegabili con una maggiore o minore presenza di *civicness*. Con questo termine ha inteso il tessuto dei valori, norme, istituzioni e associazioni che permettono e sostengono l'impegno civico, contraddistinto da solidarietà, fiducia reciproca e tolleranza diffusa. Se quanto più è elevato il capitale sociale tanto meglio funzionano le istituzioni economiche, le regioni del Nord Italia, hanno conosciuto uno sviluppo economico e migliori prestazioni politiche, in quanto presentano una forte tradizione civica e un'ampia dotazione di capitale sociale. Le regioni del Mezzogiorno, invece, dove la tradizione civica è stata ed è debole, carente o inesistente è stata la dotazione di capitale sociale- e dove è presente il familismo amorale, il clientelismo e l'illegalità- sono caratterizzate da governi inefficaci e da stagnazione economica. (Putnam, 1993). Infine, un terzo autore, Fukuyama, ha ricercato la spiegazione delle diverse efficienze economiche nella diversa dotazione di capitale sociale, intesa come la capacità delle persone di lavorare assieme per scopi comuni in gruppi e organizzazioni, capacità che coincide con una fiducia reciproca, vale a dire consiste nell'aspettativa di comportamenti prevedibili, corretti e cooperativi da parte degli altri. Le diverse dotazioni di capitale sociale è spiegabile per le differenti funzioni di codici etici, che rimandano a differenti culture della famiglia<sup>55</sup>. La famiglia può essere in campo economico la base di forme di piccola impresa di successo, è il caso

---

<sup>55</sup> Per Fukuyama le società a più elevata disponibilità di capitale sociale e di socievolezza spontanea sono in ordine decrescente il Giappone, la Germania, e gli Stati Uniti. Per esempio, nel caso della Germania, l'autore sostiene che la fonte del capitale sociale di questo paese è costituito dalla tradizione di solidarietà espressa da una pluralità di istituzioni comunitarie, tra cui spiccano le gilde artigiane e mercantili medioevali.

delle regioni del nord est d'Italia. Il meridione italiano è, invece, un esempio di familismo ristretto senza né forti famiglie né reti fiduciarie più stese e da ciò dipenderebbe la presenza di una economia criminale (Fukuyama, 1995).

Ma le diverse versioni tese a spiegare il permanere del divario Nord Sud si sono spinte ancora oltre, rintracciando nelle capacità di operare delle istituzioni pubbliche le possibili cause che hanno concorso all'arretratezza. Se è vero che i rendimenti istituzionali condizionano i rendimenti economici, a farne le spese nel Mezzogiorno sono stati e sono proprio i sistemi produttivi locali di piccole e medie dimensioni, le cui condizioni di nascita e di crescita sono frutto di ciò che il contesto sociale, e soprattutto istituzionale, ha offerto e continua ad offrire loro (De Vivo, 1997).

Diverse, dunque, sono state le valutazioni delle cause che hanno generato e continuano a generare il divario Nord Sud. Ad esse per altro hanno corrisposto diverse filosofie di intervento. Per avere la cognizione di come nel corso del tempo sono cambiati gli stili di intervento nel Mezzogiorno d'Italia, occorre fare un passo indietro, a partire dal 1950, un anno che segna l'avvio di una lunga stagione per l'impegno meridionalista.

Ai fini della seconda guerra mondiale il Mezzogiorno si mostrava come un'area fortemente indebolita. La struttura economica era basata su un'agricoltura tradizionale e poco produttiva, appena sufficiente per l'autosostentamento, mentre l'industrializzazione non aveva quasi toccato queste aree del paese. Se si escludevano i centri industriali di Napoli, Taranto, Bari e Catania, il Sud d'Italia aveva tutti i caratteri di un'area sottosviluppata, con bassa produttività del lavoro, forte disoccupazione, basso reddito pro-capite, condizioni di vita molto disagiati, ed un drammatico squilibrio tra risorse e popolazione. (La Spina, 2003)

Terminata ormai la ricostruzione post bellica, alla vigilia di quello che sarà poi definito "miracolo economico", la classe dirigente della giovane Repubblica si pone esplicitamente, e in termini anche nuovi, il problema del miglioramento economico e sociale del Sud Italia, optando per l'istituzione, nel 1950, di una "Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale" (legge n. 646), alla quale veniva inizialmente assegnato un finanziamento di 1

miliardo di lire<sup>56</sup>, legato ad un piano decennale di complessi organici di opere straordinarie al termine del quale avrebbe dovuto cessare lo stesso intervento. (Cafiero, Marciani 1991).

L'intento iniziale era quello di predisporre le necessarie condizioni di preindustrializzazione. Ma la Cassa per il Mezzogiorno e con essa l'intervento straordinario ha avuto una durata superiore alle attese. Come si avrà modo di discutere in maniera più dettagliata nel capitolo successivo, tre diverse fasi si possono contraddistinguere nell'arco del quarantennio dell'intervento straordinario (Felice, 2002). Il ventennio 1950- 1970 che si suddivide a sua volta in: fase di preindustrializzazione (1950- 1957), quella della industrializzazione (1958- 1965) e infine quella dell'inserimento (o del tentativo di inserimento) della politica regionale nella più ampia programmazione nazionale. Il periodo che intercorre dal 1971 al 1989 ripartito in due quinquenni (1971- 1975 e 1976- 1980), caratterizzati il primo dall'avvio dei progetti speciali e il secondo dall'emergere del ruolo delle Regioni nel processo decisionale. Una terza ed ultima fase, quella della decadenza dell'intervento straordinario che coincide con la proroga di breve durata della Cassa, il suo scioglimento e la nascita dell'Agensud (1980- 1986) e infine l'ultimo triennio (1987- 1989) di effettiva operatività del nuovo istituto.

Come sostengono Del Monte e Giannola, «i punti chiave del nuovo meridionalismo [...] (erano): a) la necessità dell'industrializzazione per far uscire il Mezzogiorno dalla sua arretratezza; b) la necessità di un intervento dello Stato volto a modificare le convenienze dei privati così da rendere profittevole la localizzazione di nuovi investimenti nel Mezzogiorno; c) la convinzione che lo sviluppo del Mezzogiorno è necessario per lo sviluppo dell'intera economia, e quindi l'intervento dello Stato a favore del Sud è nell'interesse di tutta l'Italia [...]». L'opinione prevalente era che lo Stato doveva creare ed attivare i «fattori di agglomeramento» idonei a far affluire spontaneamente risparmio privato da investire nella produzione» (Del Monte e Giannola 1978, 121).

Agli inizi degli anni Novanta, a seguito della chiusura dell'intervento straordinario, qualunque fosse il bilancio che se ne potesse trarre, non si poteva fare a meno di constatare che nel suo insieme il Mezzogiorno

---

<sup>56</sup> Una somma che Cafiero e Marciani calcolano al 1989 a circa 20.000 miliardi.

restava ancora marcatamente indietro rispetto al resto dell'Italia. Tale era il quadro che diversi indicatori socio- economici continuavano a registrare. Anche se ciò non significava che nel Sud non si era verificata una crescita economica e che ad essa si era accompagnata un maggior benessere sociale (Cerase, 2005).

La fine dell'intervento straordinario segna al contempo nel Mezzogiorno d'Italia la fine di talune certezze e l'inizio di una evoluzione, di una metamorfosi nei principi base che avevano sostanziato il precedente intervento.

Come sostiene la De Vivo, il passaggio che si è verificato a partire dagli anni Novanta nel Mezzogiorno ha avuto inizio perché sono state erose, innanzitutto, talune certezze: « [...] derivanti, in primo luogo, dalla saldatura di interessi tra ceto politico, gruppi economici e vaste aree della società civile; certezze attribuibili, ancora, al modello dominante nella politica economica, in cui si rinveniva un'altra saldatura, quella tra keynesismo e taylorismo, che portava la grande industria a divenire il simbolo più emblematico di quegli anni; certezze provenienti, infine, da un paradigma largamente condiviso anche tra gli scienziati sociali, quello di uno sviluppo che, supportato dalle esperienze che si andavano compiendo nei paesi più arretrati, sembrava possibile programmare e realizzare anche per attivare la crescita e la competitività dell'area meridionale» (De Vivo, 2000b pag. 25-26).

Proprio il venir meno di queste certezze ha concorso all'affermazione di un nuovo approccio di politica economica nei confronti delle aree meridionali e segnato l'inizio di una nuova stagione delle politiche per lo sviluppo di quest'area. I punti di snodo e il passaggio verso un nuovo modo di intervenire sono sintetizzati ancora dalle De Vivo, «dal crollo della legittimazione e del consenso di larga parte della classe politica meridionale, a quella che viene definita la rinascita della società civile meridionale (Ramella, 1995; Trigilia; 1995); dalla crisi al ridimensionamento ed alla ristrutturazione delle imprese di grandi dimensioni, sino all'interesse suscitato dall'emergere di forme di economie territoriali (Baculo, 1997; Meldolesi, 1996; Vesti, 1999) dall'accettazione passiva di un modello di sviluppo "dall'alto" centralizzato, alla pluralità dei paradigmi di sviluppo possibili [...]» (De Vivo, 2000).

Il punto di svolta nel modo di intervenire nel Mezzogiorno d'Italia si è avuto quando si è incominciato a pensare che per colmare il divario

esistente non potevano bastare esclusivamente interventi di sostegno esterni e risorse calate dall'alto sul territorio, come aveva fatto fino ad allora l'intervento straordinario, e ciò per diversi ordini di motivi.

Innanzitutto perché tali interventi risultavano insostenibili. In un'epoca di risorse scarse occorreva trovare il modo per indirizzare le risorse in modo da evitare qualsiasi forma di spreco. Poi, perché si accoglieva quelle che erano le indicazioni della Comunità Europea, a cui bisognava sempre più adattarsi, in quello che era sempre più un movimento di incapsulamento al suo interno. Infine perché si stavano attuando delle forme di decentramento che conferivano nuovi poteri alle istituzioni locali.

La nuova stagione politica, cosiddetta della concertazione, si è contraddistinta per la capacità di un insieme di soggetti pubblici e privati- di dare impulso allo sviluppo territoriale, di definirne i caratteri, di impiegare le risorse finanziarie, economiche ed umane disponibili localmente. Si è ben lontani dallo scenario in cui altri soggetti, diversi da quelli territoriali, decidevano della natura dello sviluppo, dell'ammontare delle risorse da stanziare e del loro impiego.

### *3.5 Regno Unito, Italia e Germania: le priorità di sviluppo*

I divari tra le regioni Italiane, quelle del Regno Unito e quelle della Germania sono molto diversi tra di loro: differenti sono le situazioni che li hanno generati e differenti sono le politiche messe in campo per contrastarli e le stesse priorità di sviluppo.

Partiamo dalle situazioni che li hanno generati, se si confrontano il caso italiano con quello del Regno Unito non si possono fare a meno di notare delle sostanziali differenze.

Mentre in Italia nel secondo dopoguerra si disponeva già di una nutrita letteratura sulla «questione meridionale» accumulatasi da molto tempo, talvolta per questo già definita atavica, non altrettanto poteva dirsi per il Regno Unito, dove in sostanza gli squilibri, oltre ad essere più contenuti<sup>57</sup>, apparivano anche più facilmente risolvibili. In Gran Bretagna non si trattava di promuovere una trasformazione radicale della struttura economica di intere regioni: trasformazione che in buona parte era già avvenuta. In Italia, invece, il processo di modernizzazione doveva ancora vivere la sua fase più intensa, non solo nel Mezzogiorno ma anche nel Centro-Nord. Nel Regno Unito quasi tutto il problema sembrava ridursi alle difficoltà congiunturali di alcune attività-

---

<sup>57</sup> Negli anni cinquanta complessivamente, nell'oltremarica il problema degli squilibri interregionali appariva meno grave che in Italia: in termini di dimensioni le aree svantaggiate non coprivano neanche un quarto della popolazione totale e, quel che più conta, i livelli di reddito e di consumo pro capite rispetto al resto del paese erano lì significativamente al di sopra di quelli del Mezzogiorno. L'unica zona veramente assimilabile al Sud d'Italia era l'Irlanda del Nord. Se si esclude questa zona, in Gran Bretagna anche la distribuzione per settori dei lavoratori attivi mostrava una omogeneità molo maggiore che in Italia. In Scozia (la più vasta delle regioni oggetto di interventi, con una popolazione che copriva circa il 10% di quella complessiva), nel 1951 gli occupati nell'industria erano il 48%, quelli nei servizi il 44,7%, e quelli in agricoltura foresta e pesca appena il 7,3%. Nell'Inghilterra e nel Galles, le tre percentuali si attestavano rispettivamente sul 49,3, sul 45,9 e sul 4,7. Per contro nel Mezzogiorno d'Italia, alla stessa data gli addetti all'agricoltura raggiungevano ancora il 56,5% degli attivi, mentre quelli dell'industria non superavano il 20,2% e quelli del terziario il 23,3%; ovviamente nel Centro Nord, più sviluppato, i valori si invertivano, con un tasso di ruralità notevolmente più basso, mentre gli altri due indici si alzavano. (I dati sono presi da Felice, 2002 che cita per l'Italia G. Podbielski, Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno, Milano: SVIMEZ- Giuffrè, 1978 e per il regno unito dati Central Statistical Office, Annual abstract of statistic, Londra, HMSO, 1952)

cantieristica e industria mineraria soprattutto- particolarmente concentrate in determinati territori. Ma le infrastrutture generali già vi si trovavano, insieme ad una cultura industriale ben consolidata: sarebbe bastato erogare qualche incentivo, dirigere un po' dall'alto la localizzazione dei nuovi stabilimenti, ed ecco che si sarebbe ottenuta, in tempi neanche troppo lunghi, una distribuzione geografica dei livelli di occupazione ragionevolmente equilibrata. O almeno così sulla base delle condizioni di partenza si sarebbe stati indotti a pensare. Oltremania gli obiettivi di una politica di convergenza sembravano relativamente più a portata di mano.

Anche nel caso del Mezzogiorno d'Italia e della Germania orientale, si può dire lo stesso. Benché, infatti, questi due territori sono accomunati da un serie di condizioni, non ultima quella di essere parte entrambi di una economia duale, forti sono le differenze tra di loro. In primo luogo, il Mezzogiorno rappresenta una parte molto maggiore dell'economia italiana di quanto non sia la Germania orientale rispetto al complesso dell'economia tedesca. In secondo luogo, l'ex RDT soffriva di tutte le distorsioni di una economia pianificata e probabilmente era uno dei paesi più industrializzati dell'intero paese; ad esempio, alla fine degli anni Ottanta nella RDT la quota nell'occupazione nel settore manifatturiero era pari al 35%. Per contrasto, l'Italia meridionale con una quota di poco superiore all'11% si colloca ben al disotto della media italiana. In questo senso, nel caso della Germania orientale un successo in termini di sviluppo economico richiedeva un processo di de-industrializzazione tale da permettere di superare l'eredità del passato caratterizzato da uno «sviluppo mal diretto»; nel caso dell'Italia meridionale invece un analogo successo sembrava richiedere un processo di industrializzazione capace di far uscire l'area da un precedente «sottosviluppo agricolo».

Per quanto riguarda le politiche messe in campo, c'è da dire che in Italia si è trattato di porre mano al radicato sottosviluppo di una parte del paese estesa e ben definita. Fino alla fine degli anni Ottanta, ad un apposito istituto, la Cassa per il Mezzogiorno, sono stati demandati tutti i compiti dell'intervento straordinario teso non soltanto ad innescare un autonomo processo di crescita, ma anche ad innalzare stabilmente i livelli di vita delle popolazioni meridionali.

Nel Regno Unito, invece, le disparità territoriali hanno trovato corpo nell'emergere di rilevanti sacche di disoccupazione, frutto del declino



di alcune attività industriali, le cui difficoltà si ripercuotevano sul malessere delle aree dove erano maggiormente presenti. Qui le misure sono state più specifiche e meno costanti negli anni, mentre variano gli stessi confini delle zone da incentivare, pur se con alcune significative permanenze.

Ancora, nel Regno Unito la maggior limitatezza degli obiettivi ha consentito all'esecutivo di conservare la gestione diretta degli incentivi regionali. Diversamente da quanto accaduto nel Mezzogiorno, questo controllo da parte del governo nazionale si è tradotto, nell'insieme in una sua relativa autonomia di azione che ha attenuato la rincorsa al soddisfacimento delle richieste più disparate.

Inoltre, sui differenti risultati delle politiche regionali nel Regno Unito e in Italia hanno influito non solo la maggiore o minore ampiezza degli obiettivi da conseguire e degli strumenti messi in campo, ma anche ragioni d'ordine più generale, quali l'ordinamento amministrativo e l'oscillazione dei cicli economici. Infatti, gli obiettivi delle politiche regionali in Italia e nel Regno Unito sono derivati dalle specifiche condizioni economiche dei due paesi; a loro volta gli obiettivi hanno poi determinato l'organizzazione amministrativa degli interventi, la scelta degli strumenti adottati e l'ammontare delle somme utilizzate.

Infine le priorità di sviluppo del Regno Unito, della Germania e dell'Italia possono essere così sintetizzate.

Da un lato le priorità di sviluppo del Regno Unito sono riconducibili per lo più alla risoluzione del problema della disoccupazione, un problema di ordine circoscritto, territorialmente variabile e costante nel tempo. La limitatezza degli obiettivi unitamente alla dispersione territoriale ha fatto sì che le priorità di sviluppo siano rimaste sostanzialmente immutate nel corso del tempo e che anche il tipo di risoluzione, dopo una serie di calibrature rispetto al tipo di interventi messi in atto non abbia subito sostanziali modifiche, ovvero forme di incentivazione attraverso politiche altamente centralizzate.

Dall'altra la Germania dell'Est che presenta una duplice priorità di sviluppo, una di carattere emergente per cui è occorso una risoluzione repentina ed una seconda di carattere latente che sta affrontando in questi ultimi anni. Innanzitutto, come più volte si è detto, una prima priorità è stata data alla risoluzione del problema del passaggio da una economia pianificata ad una di libero mercato in cui è stato letteralmente "catapultata" la Germania dell'Est, che ha richiesto un

intervento centralizzato teso per lo più a coordinare forme di privatizzazione. Una seconda priorità, che sta emergendo soprattutto in questo periodo, che succede a quello frenetico di privatizzazione e di appoggio rivolto alle grandi imprese, è quella di rafforzare il settore produttivo locale che nonostante tutto ha continuato a crescere.

Infine, il caso italiano in cui si assiste ad uno spostamento delle priorità di sviluppo, ad un cambiamento di rotta delle priorità. Da uno sviluppo dall'alto, centralizzato ed eterodiretto attraverso cui si puntava all'industrializzazione, con lo scopo di far uscire il Mezzogiorno dalla sua arretratezza; ad uno sviluppo endogeno ed auto- sostenuto attraverso cui si cerca di potenziare il sistema produttivo locale.

## Capitolo Quarto

### *Le politiche economiche regionali nel Regno Unito, Germania e in Italia: percorsi di sviluppo*

4.1 Introduzione; 4.2 Come affrontare un discorso sulla convergenza: il metodo di analisi 4.3 Percorsi di sviluppo: l'evoluzione delle politiche regionali per lo sviluppo nel Regno Unito, in Germania e in Italia; 4.3.1 Le politiche regionali per lo sviluppo nel Regno Unito; 4.3.2 Le politiche regionali per lo sviluppo della Germania dopo l'unificazione. Le politiche di sviluppo in un contesto federalista; 4.3.3 Le politiche regionali per lo sviluppo in Italia; 4.4 Conclusioni: esiste un percorso di sviluppo comune alle tre regioni? Esiste una convergenza nello sviluppo?

#### *4.1 Introduzione*

Finora le riflessioni condotte hanno avuto lo scopo di “individuare” una chiave di lettura teorica unica, in grado di interpretare al meglio i fenomeni che si sono imposti sullo scenario internazionale, e che riguardano specificamente i nuovi interventi in materia di politica dello sviluppo, nonché i nuovi assetti istituzionali nel governo delle relazioni tra attori pubblici e attori privati.

Più segnatamente, il problema di partenza è stato quello di individuare un framework analitico generale, in grado di interpretare non solo il tipo di policy messo in atto, ma la più generale tendenza a concepire lo sviluppo e le soluzioni per promuoverlo- intendendo le policy e le forme di regolazioni- attraverso delle costanti: la modalità della decisione partecipata; la preminenza dell'iniziativa degli attori economici- sociali; l'attenzione delle politiche alla creazione di un

“sistema locale”, di un sistema cioè di istituzioni e organizzazioni, in grado di fare sinergie tra loro e di produrre così sviluppo.

Il “framework teorico” a cui si è fatto ricorso è stato quello della *convergenza*. La discussione è stata, così, impostata in chiave di una possibile convergenza dei fenomeni di sviluppo, fenomeni che la letteratura internazionale degli ultimi decenni ha registrato.

Più specificamente, la discussione intorno alla convergenza è stata orientata in due sensi: in primo luogo su una possibile *convergenza nello sviluppo* e in secondo luogo su una possibile *convergenza nelle modalità di regolazione*. Si è scelto poi di calare entrambe le interpretazioni all’interno della problematica delle aree in ritardo di sviluppo, di paesi dell’Europa occidentale, trattasi dell’Inghilterra settentrionale; della Germania dell’Est e del Mezzogiorno d’Italia.

Si riprendono qui di seguito alcuni passaggi delle riflessioni condotte nei capitoli precedenti, e su cui ci si intende soffermare.

Più segnatamente, la riflessione teorica sulla *convergenza nello sviluppo* ha evidenziato come i gruppi di teorie che più si sono cimentati sul tema dello sviluppo abbiano posto l’accento sui seguenti aspetti: da un lato il paradigma della convergenza, sui meccanismi di regolazione improntati sulla perifericità dei luoghi e sul coinvolgimento degli attori locali nelle scelte strategiche per il territorio, su cui questi stessi insistono; e dall’altro il paradigma dello sviluppo locale, sui processi di sviluppo improntati sulla capacità di creare e ricreare un sistema locale, attraverso la co-produzione di beni pubblici collettivi (cfr. *capitolo primo*).

Alla luce di queste considerazioni, e attraverso le esperienze delle aree in ritardo di sviluppo, un primo aspetto che si è scelto di indagare, da questa sezione in poi, riguarda i “*percorsi di sviluppo*” intrapresi in queste aree. Parlare di “percorsi di sviluppo” al plurale significa ripercorrere storicamente le fasi dello sviluppo che hanno contraddistinto ciascuna area, confrontarle e capire effettivamente come esso sia stato di volta in volta interpretato.

Questa prima analisi sui percorsi di sviluppo, se da un lato permette di rispondere ad un primo interrogativo, quello riguardante la convergenza nello sviluppo, tuttavia lascia in sospeso un’altra questione, che attiene più specificamente ai processi regolativi, per altro aspetto questo strettamente legato alla *convergenza nella regolazione*.

In più di una occasione è stato evidenziato come i nuovi processi regolativi si caratterizzino per la concertazione a livello micro, secondo la nota formulazione fatta da Regini e precedentemente richiamata (Regini, 1991).

Nel capitolo secondo della tesi si è provato a definire come pur all'interno della concertazione sia possibile rintracciare diverse pratiche, pratiche che si differenziano nel diverso grado di coinvolgimento degli attori all'interno dei processi decisionali e di delega al di fuori dell'ambito della sfera pubblica della gestione della decisione.

L'ipotesi sostenuta è che in questo processo di radicale modifica dell'impostazione delle politiche, che stanno convergendo sempre più verso forme di regolazione partecipative, le stesse formule di partecipazione e di coinvolgimento a cui i vari paesi hanno fatto ricorso sono, pur nella loro similitudine, diverse.

Più segnatamente, si sostiene che le pratiche di concertazione che di volta in volta ciascun paese ha adottato sono connesse ai percorsi di sviluppo e alle strategie di sviluppo poste in essere in ciascuno di essi.

Per altro, la scelta delle pratiche di concertazione è stata condizionata dalla diversa "architettura istituzionale" che ciascun paese ha saputo ricreare e mettere a disposizione per il loro espletamento.

Per architettura istituzionale si intende il complesso processo di costruzione, da frammenti di organizzazioni diverse, di una "nuova istituzione" di governo, che funzioni come un'organizzazione e come una struttura di implementazione, in quanto sulla base delle risorse date, economiche, finanziarie e umane, porta a compimento un obiettivo istituzionale.

Architetture istituzionali diverse sono riuscite a veicolare pratiche di concertazione che hanno visto prevalere di volta in volta un maggior spontaneismo territoriale, e/o una combinazione mista di dirigismo e di spontaneismo e/o formule nuove di neo-centralismo decisionale.

Le stesse pratiche di concertazione, infatti, da quella di partnership passando per quelle deliberative a quelle di negoziazione prevedono una diversa combinazione di questi livelli decisionali.

Applicando questi ragionamenti all'esperienza dei tre casi considerati, un secondo aspetto che si è scelto di indagare ha riguardato, pertanto, le strategie di sviluppo messe in atto da ciascun paese, le pratiche di

concertazione che per una particolare politica sono state utilizzate e le architetture istituzionali che sono state tracciate.

Gli spunti della riflessione che sono stati individuati, sono organizzati come segue: nella prima parte, trattata in questo capitolo, ci si interroga se sia possibile individuare dei percorsi di sviluppo comuni nei tre paesi; nella seconda parte, che verrà discussa nel capitolo successivo, si tenta di isolare i tipi di accordo che sussistono tra istituzioni formali e informali, che concorrono alla formazione di interventi per lo sviluppo e quindi le pratiche di regolazione concertata che vengono adottate nei diversi paesi, e le possibili differenze che sussistono queste stesse.

In questa parte, come si è detto, si intende approfondire soprattutto il primo aspetto, quello relativo ai percorsi di sviluppo, attraverso il confronto di alcune fasi rilevanti del processo di cambiamento delle politiche di sviluppo, nei dei tre paesi scelti per la comparazione e delle loro rispettive aree di sviluppo.

#### *4.2 Come affrontare un discorso sulla convergenza: il metodo di analisi*

Lo studio dei fatti e delle cause di una possibile convergenza, per lo più condotto attraverso l'analisi delle politiche che caratterizzano le aree in ritardo di sviluppo, appartenenti ai sistemi economici avanzati, è stato affrontato attraverso tre approcci metodologici.

Il primo approccio è stato quello di tipo teorico: esso è peculiare di quell'ampia letteratura che indaga sulla genesi e soprattutto sulle cause di persistenza della divergenza osservabile tra regioni, sui processi di convergenza e quindi sulle relative implicazioni e indirizzi di policy che sono state adottate nelle regioni indagate.

Il secondo approccio è stato di tipo descrittivo e/o valutativo e, in sostanza, analizza le performance di lungo periodo delle specifiche regioni in ritardo di sviluppo e di cui si cerca di costruire le condizioni iniziali, l'articolazione della struttura sociale e la distribuzione del potere politico nonché i fattori produttivi materiali e immateriali e che si basa sulla discussione delle scelte di politica economica adattate, la loro evoluzione e il loro impianto.

Infine, il terzo approccio è stato il metodo della comparazione dei fattori politici ed istituzionali al fine di paragonare alcune fasi di

processi simili tra di loro. La comparazione enfatizza il legame e la coerenza tra due elementi complementari, assunti come necessari a promuovere e sostenere lo sviluppo economico e sociale di un'area: la scelta di un particolare indirizzo di politica economica, il funzionamento di un complesso assetto istituzionale- l'insieme di regole formali e informali- connessi ai meccanismi che assegnano ruoli ed obiettivi alla molteplicità dei soggetti sia pubblici e sia privati attuatori dell'indirizzo di politica di sviluppo scelto.

#### *4.3 Percorsi di sviluppo: l'evoluzione delle politiche regionali per lo sviluppo nel Regno Unito, in Germania e in Italia*

Il tema della convergenza nello sviluppo verrà qui trattato attraverso il disegno delle politiche per lo sviluppo, ricostruito in una dimensione diacronica: in sintesi, questo vuol dire che dalla ricostruzione temporale delle diverse policy si tenterà di risalire all'evoluzione dei fatti e delle idee che formano i tratti essenziali dei percorsi politici delle regioni studiate. Il confronto tra le politiche riguarda tanto l'orizzonte temporale quanto i meccanismi previsti nella ricomposizione dei divari territoriali. Il punto di partenza per l'analisi sui percorsi di sviluppo viene poi ricercato nella differenza tra obiettivi e priorità di sviluppo- desunte dalla analisi sulle differenze nei divari affrontata nel capitolo precedente- con le politiche di sviluppo di cui i diversi paesi di volta in volta si sono avvalsi.

Naturalmente ad essere messe in risalto sono i cambiamenti nelle politiche, cambiamenti che non sono mai semplicemente un cambiamento degli strumenti adottati, ma l'esito di processi più complessi, frutto di variazioni intervenute nelle priorità degli interventi e nelle filosofie che li accompagnano, nonché nelle circostanze che determinano la fine di talune certezze e l'affermazione di nuove; e ancora dei cambiamenti che si vengono a determinare nelle analisi e negli approcci di problemi "vecchi" e la ricerca di soluzioni nuove.

La chiave di lettura dei diversi percorsi di sviluppo è quella comparativa: Inghilterra settentrionale, Germania dell'Est e Mezzogiorno d'Italia presentano risorse e vincoli di natura diversa, derivanti dalle differenze nella propria struttura produttiva e nell'intensità e nella direzione assunte dalle politiche di intervento e ciò permette di tracciare una analisi in merito ai percorsi di sviluppo. Al

tempo stesso, i tre casi presentano abbastanza elementi comuni da giustificare uno studio empirico comparato.

La comparazione in ciò risulta essere anche propizia, come nel caso ad esempio della Germania dell'est e dell'Italia del sud, per cui appare importante l'esperienza italiana di interventi governativi per la fase di uscita dall'intervento straordinario che i Länder orientali stanno vivendo in questo momento. E ancora come nel caso dell'esperienza in corso del Regno Unito in tema di sviluppo locale, relativamente all'importanza posta verso il rafforzamento delle politiche per le piccole e medie imprese, che prefigura a sua volta una concezione nuova delle stesse politiche pubbliche molto simile a quella italiana e tedesca.

#### *4.3.1 Le politiche regionali per lo sviluppo nel Regno Unito*

La politica a favore delle aree economicamente svantaggiate ha nel Regno Unito una lunga tradizione, per la cui disamina si rimanda al capitolo precedente, ed è principalmente legata alla risoluzione delle difficoltà di natura occupazionale.

Proprio la diretta corrispondenza con questo problema ha fatto in modo che le politiche di sviluppo che si sono messe in campo nel Regno Unito si sono limitate a cercare di attenuare le conseguenze negative della crisi laddove queste si presentavano: quando la congiuntura appariva favorevole, le misure di incentivazione sono state accantonate; allorché la disoccupazione cominciava a risalire, gli stanziamenti sono stati dapprima aumentati, quindi, nel constatare che non sortivano gli effetti sperati, nuovamente ridotti, dando quasi l'impressione di voler abbandonare a se stesse alcune aree, che hanno visto l'inizio di un miglioramento solo verso la fine degli anni Novanta (Felice, 2002).

Per altro le politiche per lo sviluppo anglosassoni hanno risentito delle diverse posizioni detenute al riguardo dai vari governi che si sono succeduti e quindi sono state influenzate dai frequenti rovesciamenti della maggioranza governativa. Così, ad esempio esse sono state trascurate per tutta la fase politica caratterizzata dal governo conservatore della Thatcher, ma hanno trovato un rinnovato interesse nella politica economica dei laburisti.



In tema di convergenza economica , occorre trattare questa questione nel caso del Regno Unito con le dovute cautele in quanto le delimitazioni delle aree di intervento sono variate più di una volta, con la conseguenza che la base del calcolo non risulta sempre omogenea nel corso degli anni, ne quantitativamente ne qualitativamente.

L'insieme di queste considerazioni, tuttavia, non devono dissuadere dal ricercare una evoluzione nelle politiche di sviluppo del Regno Unito, proprio in virtù della lunga esperienza dallo stesso maturata e che risale agli anni trenta dello scorso decennio.

Da una ricostruzione fatta a partire dal 1950 ad oggi, le politiche regionali per lo sviluppo nel Regno Unito possono essere distinte in due fasi, il cui spartiacque si colloca negli anni Settanta, con la crisi petrolifera.

Prima di entrare nel dettaglio di queste due fasi, occorre fare una precisazione relativamente a due aspetti che molto influenzeranno le politiche di sviluppo. Il primo concerne il rapporto tra il governo centrale e le amministrazioni locali- la devolution- mentre il secondo è relativo ai processi di modernizzazione amministrativa che sono nati nel Regno Unito, e si sono diffusi con il paradigma del New Public Management .

Fatta esclusione dell'alto grado di autonomia che gode l'Irlanda settentrionale, non si deve credere che l'organizzazione amministrativa degli interventi nel Regno Unito<sup>58</sup> sia basata sulla valorizzazione delle autonomie locali. Nell'insieme appare vero piuttosto il contrario. Fatta eccezione dell'area nordirlandese, fino a qualche anno fa era, infatti, il governo centrale ad assumere in prima persona le direzioni della politica economica regionale, tramite il Ministero del Commercio

---

<sup>58</sup> Si ricorda che il Regno Unito si caratterizza per l'assenza di una costituzione formale- sistema legale di common law- e per un sistema di governo di tipo maggioritario e che non è stata mai costruita una burocrazia uniforme e capillarmente presente sul territorio, privilegiando invece una cooptazione nella vita politica e nel sistema di potere centrale. Il Regno Unito è uno stato unitario tradizionalmente qualificato come fortemente accentrato. Principalmente, nel Regno Unito le relazioni che intercorrono tra lo Stato centrale e quello locale sono improntate prevalentemente sulla garanzia della qualità dei servizi pubblici prodotti a livello locale. L'evoluzione delle relazioni tra amministrazioni locali e livelli di governo sovraordinate sono consistiti per lo più in una parziale riduzione nell'impiego delle tradizionali logiche gerarchiche per favorire meccanismi di partnership per lo sviluppo della qualità e dell'efficacia dei servizi pubblici.

prima, quello degli Affari economici poi e infine il Dicastero per l'Industria e il Commercio. Nella gran parte dei casi il ruolo delle realtà locali non andava oltre l'ambito della semplice consultazione. Anche oggi, a seguito della devoluzione ai governi locali avvenuta di recente, tra il 1997- 2003 con cui è stata conferita una delega di autonomia a favore della Scozia e del Galles, il sistema di governo locale sul quale sono concentrate quasi tutte le analisi è stato toccato in modo marginale da questi processi e per certi versi prevalgono ancora i processi di ricentralizzazione introdotti dal governo Thatcher.

Lo scarso peso degli enti locali come anche la sostanziale mancanza di un'organica elaborazione dei programmi regionali di sviluppo, sono probabilmente da mettere in relazione con i particolari obiettivi che nel Regno Unito si volevano proseguire con l'intervento straordinario, l'abbattimento della disoccupazione. Questa però essendo dovuta più a crisi settoriali che a ragioni strutturali, tendeva geograficamente a spostarsi con una certa frequenza. La centralizzazione delle principali decisioni rispondeva, dunque, all'esigenza di evitare un eccessivo protagonismo delle singole realtà regionali favorisse la cristallizzazione delle politiche adottate (Felice, 2002).

In sintesi, occorre tener conto che le politiche di sviluppo hanno avuto una amministrazione eminentemente centralizzata, ove anche le agenzie di sviluppo locale (di cui si dirà di qui a poco) agivano sotto il controllo di Westminster, sia pure da parte delle amministrazioni centrali dedicate. Con la devolution i livelli di governo creati in Galles, in Scozia e in Irlanda del Nord hanno adesso il potere di adottare e attuare proprie politiche di sviluppo. Restano a Londra, tuttavia, sia le attribuzioni relative alla politica comunitaria, sia la competenza a delimitare le aree assistite, così come resta il coordinamento della proiezione verso l'esterno delle agenzie di sviluppo- con l'eccezione di quelle gallese e scozzese, che hanno rappresentanze proprie. (La Spina, 2003).

Per quanto riguarda, invece, il processo di rinnovamento della azione pubblica esso è cominciato in Europa a partire dagli anni ottanta proprio con l'esperienza pilota del Regno Unito, condotta attraverso importanti modifiche apportate nel modo di funzionamento del settore pubblico e introdotti con i programmi *Financial Management Iniziative*

e *Next Steps Agency*<sup>59</sup>. Nel Regno Unito, la riforma dello Stato ha visto prevalere forme di privatizzazione molto accentuate, che hanno teso a liberalizzare gli scambi e a ridurre drasticamente l'influenza dell'intervento pubblico nell'economia.

Detto ciò, cominciamo ad illustrare le vicende che hanno caratterizzato la prima fase del percorso delle politiche di sviluppo nel Regno Unito. Gli anni cinquanta vengono per lo più considerati un periodo di inoperosità o al massimo di transizione, al quale si fanno generalmente seguire un triennio di politica attiva (1960- 1962), altri quattro di politica intensiva (1963- 1966) e, infine, un più lungo arco di tempo (dal 1967 al 1973) contraddistinto dalla massima intensità delle iniziative, con l'attivazione del premio regionale per l'occupazione e le altre forme di assistenza per le development areas.

In questi anni, un punto di svolta nell'azione del governo britannico è quindi rappresentato dalle disposizioni del 1960, che segnano l'avvio di un percorso dall'intensità ininterrottamente crescente fino alla crisi petrolifera del 1974.

Gli anni che corrono tra la fine degli anni cinquanta e la prima metà degli anni sessanta si assiste, quindi, nel Regno Unito ad un utilizzo più marcato, accanto agli incentivi diretti, del controllo governativo sulle scelte di localizzazione degli imprenditori, mentre la realizzazione delle infrastrutture veniva definitivamente accantonata.

Fino agli anni sessanta, quindi, vi furono numerose innovazioni delle misure di aiuto: incentivi per la costruzione di impianti, contributi automatici per gli investimenti fissi, un sussidio ai salari.

Per quanto riguarda, invece, le scelte localizzative i pubblici poteri hanno fatto un uso più massiccio del passato della prerogativa di vietare gli investimenti nelle regioni più ricche, con effetti particolarmente significativi sul settore automobilistico<sup>60</sup>. Alla fine queste scelte si sono

---

<sup>59</sup> Scopo del programma Next Steps è la frammentazione dell'unitarietà della pubblica amministrazione. In tre anni dal suo inizio, più del 50% dei dipendenti pubblici è migrato da dipartimenti ministeriali verso agenzie amministrative, che potrebbero essere privatizzate o anche restare pubbliche, mentre alla fine del 1994 si era arrivati ad una percentuale di circa il 62% del personale che aveva compiuto tale scelta (La Spina e Majone, 2000)

<sup>60</sup> In una fase in cui molte imprese del comparto si accingevano ad aprire nuovi impianti anche di grandi dimensioni, l'esecutivo riteneva che questo tipo di produzioni fosse abbastanza forte da poter aiutare per proprio conto le aree colpite dal

dimostrate fallimentari ed hanno contribuito alla crisi dell'interno comparto automobilistico nel decennio successivo.

Gli anni a seguire fino al settanta hanno prodotto un rafforzamento della politica regionale. Non si trattava più di determinare semplicemente un incremento dell'occupazione in alcune regioni, quanto piuttosto di favorire l'aumento di produttività in territori dove questa risultava particolarmente bassa, e quindi conseguire un miglioramento dell'efficienza nell'impiego della manodopera. È del 1967 l'istituzione del premio regionale per l'occupazione (Regional employment premium, REP), che consisteva in un sussidio ad personam, pagato alle imprese manifatturiere che assumevano lavoratori nelle development areas. Nello stesso anno fu resa operativa la cosiddetta assistenza regionale selettiva (Regional selective assistance, RSA) che si traduceva in prestiti a tassi agevolati e più raramente in contributi in conto capitali.

Quella che viene indicata come la seconda fase delle politiche di sviluppo presenta un andamento inizialmente ancora verso l'alto (1974-1976), ma poi sempre più decisamente orientato nel senso di una riduzione dell'entità dei finanziamenti. Alle soglie degli anni novanta il più importante aiuto resta il regional selective assistance (RSA), un aiuto discrezionale e minimale.

Fino agli anni settanta le politiche di sviluppo rivolte verso le aree svantaggiate risultavano assai poco efficaci, pur a fronte della notevole quantità di risorse profuse. Ciò ne ha suggerito un ripensamento, avviato con l'istituzione di apposite agenzie di sviluppo, e poi portate avanti con una complessiva reimpostazione delle politiche di aiuto. Negli anni settanta, nonostante l'aumento della spesa per le politiche di sviluppo le aree svantaggiate continuavano ad essere caratterizzate da gravissimi problemi di disoccupazione e deindustrializzazione, aggravatisi dopo lo shock del 1973. A metà degli anni settanta l'acutizzarsi del problema suggerì di estendere a tutte le aree in ritardo una soluzione che già nel 1965 era stata scelta per le isole e per le Highlands scozzesi: la creazione per legge di apposite agenzie di

---

declino delle attività estrattive e cantieristiche. In pochi anni nelle zone di sviluppo sono stati costruiti molti importanti stabilimenti, di cui ben due nei dintorni di Liverpool, trasformando radicalmente la distribuzione geografica del settore, tradizionalmente concentrato nelle Midlands occidentali (Felice, 2002).

sviluppo, con il compito di agire a complemento delle politiche di aiuto, attraverso sia strumenti creditizi e finanziari, sia politiche di marketing e miglioramento del territorio, che assorbissero le funzioni fino a quel momento svolte da altri organismi (La Spina, 2003).

Vengono introdotti in questi anni anche i centri detti Business Links, centri analoghi allo sportello unico, gestiti da privati, per fornire assistenza alla creazione di impresa, orientamento, consulenza, specie alle PMI. Inoltre, nel 1998 è stato predisposto un white paper sulla competitività contenente le indicazioni per modificare le RSA e concentrarle sui progetti ad elevata qualità e specializzazione, mentre nel 2000 sono stati introdotti nuovi aiuti a base territoriale alle PMI.

Con la crisi petrolifera, quindi, e con il primo governo Thatcher, nel luglio del 1979, si adottò un nuovo approccio, volto a contenere la spesa, a concentrarla sulle aree più disagiate e a incrementare l'efficacia delle politiche di sviluppo in relazione ai costi, secondo lo slogan di "more value for money".

Della esperienza in termini di politica per lo sviluppo applicata negli ultimi anni si è scelto di approfondire in particolare quella delle agenzie di sviluppo locale e dei Business Links.

La formula organizzativa prescelta nel 1999 per le nuove agenzie è quella di organismi autonomi, responsabili verso l'amministrazione centrale, ma al contempo tenuti ad udire le indicazioni delle amministrazioni locali di competenza.

Alla nascita delle agenzie si è accompagnata una perdita sempre più evidente del radicamento territoriale delle politiche di sviluppo- esse adesso tendono a coprire l'intero territorio nazionale con una crescente enfasi su decisioni selettive, miranti a risultati prioritari quali l'innovazione, la competitività, il marketing territoriale a fronte di una riduzione delle spese. A tale despazializzazione è corrisposto un notevole miglioramento della loro efficacia in relazione all'attrazione degli investimenti, alla creazione d'impresa, a passaggi a settori produttivi di frontiera e poi all'occupazione.

Le agenzie segnano il passaggio da una politica basata su un approccio reattivo- alle richieste delle imprese- ad una basata su un approccio attivo e sollecitatorio, diretto sia alle aziende locali, sia agli investitori esterni e ancora ad un approccio di "mediazione", di partnership tra gli attori locali, le istituzioni locali e centrali.

Le Business Links rappresentano un ulteriore tentativo posto in essere dal governo inglese di trasferire ad altre strutture, non solo pubbliche, la realizzazione di specifici programmi, generando una rete composta da una combinazione di entrambe (De Vivo, 1998). Essi non sono semplicemente degli sportelli per l'impresa ma strutture in grado di far interagire i diversi soggetti presenti sul territorio nel definire ed attuare politiche territoriali per sostenere lo sviluppo di impresa fino a costituire un vero e proprio network il quale si occupa di provvedere ai bisogni di competizione e di crescita delle piccole imprese locali ponendo l'accento sul concetto di *partnership*.

La natura dei soggetti che operano nei Business Link è eterogenea: alcuni sono organismi privati che operano in una logica di mercato, fungendo però da intermediari nella realizzazione dei programmi governativi, dai quali ricevono anche delle sovvenzioni<sup>61</sup>, altre sono strutture pubbliche con competenze diversificate. Il Business Link mira ad attrarre risorse economiche ed investimenti finanziari, ponendosi in competizione con altre aree anche della stessa regione.

Entrambi i casi, delle agenzie per lo sviluppo e del business link testimoniano una vicinanza tra il caso italiano e quello anglosassone, che la si riscontra oltre che per la presenza di differenziazioni interne in quanto a processi di sviluppo, anche per un orientamento comune verso i processi di sviluppo attraverso il potenziamento dei sistemi territoriali locali (De Vivo, 1998).

L'attenzione, tuttavia, sul tema dello sviluppo locale in Inghilterra presuppone una differente posizione delle politiche economiche.

Diverse rimangono, infatti, le prospettive di sviluppo locale nei due paesi. In uno, quello anglosassone, si basa sulla considerazione che i sistemi produttivi locali possono autosostenersi, operando sul mercato concorrenziali e facendo leva sulle risorse territoriali e di organizzazione. Nell'altro, viceversa, si sostiene che tali sistemi per poter esprimere più compiutamente le loro potenzialità necessitano di essere sostenuti da adeguate politiche economiche e da specifici

---

<sup>61</sup> È questo il caso dei Tecs, training and enterprise council, strutture private con a capo amministratori provenienti in maggioranza da grandi imprese private ma che si avvalgono nel loro funzionamento del personale proveniente dall'amministrazione pubblica, in particolare dal livello centrale o da agenzie governative che si occupano analogamente di formazione.

interventi da parte pubblica, e ciò in particolar modo in quelle aree in cui il potenziale economico è sostanzialmente depresso. Sviluppo autoregolato e governo dell'economia sono quindi le due visioni, opposte, dello sviluppo su cui si muovono questi due paesi (De Vivo, 1998).

Il Regno Unito è oggi, tra i paesi europei, quello che presenta di gran lunga la maggior capacità di attrazione di investimenti stranieri; ha visto negli anni novanta sensibilmente ridurre la disoccupazione, ha presentato sempre negli anni novanta tassi di crescita del PIL di almeno un punto percentuale a Francia, Germania, Italia, Giappone; ha profondamente inciso nel settore pubblico, riducendolo tramite le privatizzazioni, introducendo il new public management e l'esternalizzazione, enfatizzando il ruolo del cittadino- consumatore; ha modificato le proprie politiche del lavoro e dei redditi, nel senso della liberalizzazione e della flessibilità; ha in sintesi invertito o quanto meno arrestato la tendenza al declino.

#### 4.3.2 *Le politiche regionali per lo sviluppo della Germania dopo l'unificazione. Le politiche di sviluppo in un contesto federalista.*

A seguito della riunificazione è cominciata in Germania la stagione dell'intervento straordinario. Data la situazione subito è apparso necessario sussidiare l'intervento in modo massiccio, attraverso varie forme di incentivazione: dalle esenzioni fiscali sul reddito di impresa, a sovvenzioni per l'acquisto di attrezzature, a numerose altre forme di aiuto, etc<sup>62</sup> (Svimez, 1996). Riprendendo una valutazione fatta da Barro e Sala-i-Martin nel 1991, che tentarono di stimare i tempi di una possibile convergenza, sarebbero occorsi «35 anni per eliminare la metà dell'iniziale divario fra Germania orientale e occidentale» (1991, pag. 154). Proviamo a capire in questa quindicina di anni che cosa è successo, e a che punto è arrivata la convergenza in Germania.

Si possono per le politiche di sviluppo messe in campo nella Germania dell'Est, durante l'intervento straordinario, distinguere due macro periodi. Un primo periodo che va dal 1990 al 1997 che coincide con la nascita e la chiusura dell'agenzia indipendente Treuhandanstalt (THA); ed un secondo periodo che va dal 1998 ad oggi, in cui sono state riformate e ridotte le agevolazioni fiscali, e introdotti incentivi specificamente destinati alle piccole e medie imprese. Dal 2004 ad oggi

---

<sup>62</sup> La Svimez ha riassunto nel rapporto sui Mezzogiorni d'Europa del 1996 le misure dei primi anni di riunificazione, volta a favorire la formazione di capitale fisso (Svimez, 1996, pag. 218 e 219). Come è noto l'unificazione tedesca ha portato con sé un problema regionale di grandi dimensioni. Per accelerare questo processo la Germania ha intrapreso un trasferimento di risorse che non ha avuto precedenti storici. Gli strumenti impiegati per promuovere gli investimenti sono stati principalmente tre. In Germania il governo si è impegnato direttamente nella realizzazione di infrastrutture e ha fornito sussidi diretti alla formazione di capitale. Le stime compiute suggeriscono che circa la metà degli investimenti realizzati sono stati finanziati attraverso la spesa per infrastrutture e l'erogazione di sussidi alle imprese e che gli investimenti privati hanno goduto di sussidi tali da coprire circa un terzo del loro valore. A questi strumenti di promozione degli investimenti si è aggiunto quello delle politiche di privatizzazione. Infatti, quando le imprese statali della Germania orientale furono vendute, uno dei criteri impiegati per selezionare le offerte fu quello di valutare la capacità dell'acquirente di portare la dotazione di capitale per lavoratori a livelli simili a quelli di analoghe imprese attive nella Germania occidentale. (Boltho, Carlin, Scaramozino, 1997)



era stato, inoltre, preventivato che i principali programmi previsti nell'intervento straordinario dovevano aver fine, e si doveva dar luogo ad una omogeneizzazione dei regimi di aiuto Est e Ovest. In quest'anno avrebbe dovuto, pertanto, concludersi l'intervento straordinario, fermo restando che, essendo alcune aree dell'Est ancora svantaggiate, anche dopo tale omogeneizzazione avrebbero continuato a beneficiare di aiuti cospicui.

Prima di illustrare la differenza tra queste due fasi, occorre fare una digressione sulla formazione delle politiche di sviluppo in Germania, ovvero in uno stato federalista. Già prima della unificazione le politiche per lo sviluppo di zone svantaggiate riguardava il «compito comune del miglioramento della struttura economica regionale» nel programma GA, che coinvolge sia il governo federale che i Länder all'interno di un comitato di piano. Per evitare una eccessiva competizione tra i Länder nell'offerta di aiuti alle imprese, questo comitato ridetermina periodicamente le aree oggetto di intervento e armonizza gli incentivi federali con quelli previsti dai Länder, specie per le misure cofinanziate. Approva un piano annuale ove sono indicati gli strumenti di aiuto, le condizioni per accedervi e le priorità di sviluppo. L'attuazione dei programmi e l'approvazione dei singoli progetti è poi di competenza esclusiva dei Länder.

Le vicende del GA e delle politiche per lo sviluppo in Germania vanno, inoltre, collocate all'interno di un duplice processo, il primo di incapsulamento del governo tedesco all'interno della Comunità Europea, con tutti i vincoli che ne sono derivati, vedasi il monito internazionale di ridurre il deficit, e il secondo di decentramento- anche se il termine è alquanto improprio per uno stato federalista<sup>63</sup>-

---

<sup>63</sup> Nel caso tedesco non si può parlare di tendenze devoluzioniste recenti, in quanto già nel secondo dopoguerra, riprendendo la storia costituzionale del Paese precedente al periodo nazista, la Germania è stata ridisegnata come stato federale fortemente decentralizzato. Il governo tedesco è costruito su tre livelli (livello federale- Bund; Livello statale- Land; e livello locale) ed ogni livello di governo gode di autonomia legale ed è in principio indipendente nel conseguimento dei compiti definiti dalla costituzione federale. In Germania i rapporti tra i diversi livelli di governo sono improntati prevalentemente sulla cooperazione orizzontale, che risulta particolarmente interessante a livello locale, dove è allargata ai soggetti di diversa natura e statuto. A suffragare quanto detto, si possono portare ad esempio le riforme introdotte a partire dagli anni ottanta in Germania, tese a migliorare la partecipazione dei cittadini. Tali riforme hanno dato vita ad un processo che è stato chiamato del

intendendo cioè un processo di crescita di “autonomia” determinate dalle riforme dei governi locali varate negli ultimi anni.

Per quanto riguarda il primo fenomeno c'è da dire che le misure fondamentali che hanno caratterizzato le scelte salienti della politica a favore dello sviluppo dall'unificazione ad oggi sono state decise dapprima solo a livello nazionale e successivamente, dalla seconda metà degli anni novanta, integrate a livello europeo promuovendo la corresponsabilità finanziaria ed attuativa delle regioni.

Per quanto riguarda il secondo fenomeno, tali riforme hanno avuto la finalità di aumentare le capacità amministrative generali, con particolare riguardo ai compiti di pianificazione territoriale e del rafforzamento della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e della funzionalità complessa degli istituti di democrazia<sup>64</sup>. Il rapporto tra amministrazione locale e Land è molto complesso. La concorrenza determinatasi, soprattutto negli ultimi anni, tra le diverse realtà locali per l'attrazione di risorse esterne e la legittimazione dell'elettorato in relazione alla capacità di governo e al miglioramento della struttura economico- produttiva hanno messo senz'altro sotto pressione i governi e le amministrazioni locali, che assumono di fatto sempre più rilevanza, ma i cui progetti di sviluppo locale dipendono dalle strategie di sviluppo del Land e dal livello di coesione/frammentazione interna ad esso. Considerando il ruolo svolto dalle imprese esterne, come si avrà

---

*“rinnovamento della politica dal basso”*, che mirava ad istituzionalizzare la partecipazione dei cittadini attraverso la creazione di meccanismi e strumenti per favorire l'accesso, a livello locale, dei soggetti pubblici al processo decisionale. Tuttavia, la crescente cooperazione fra i livelli di governo federale viene vista sempre più come una minaccia per l'indipendenza dei Länder e, conseguentemente, per il loro ruolo politico. Per questo motivo, il governo federale e i Länder stanno cercando di definire una linea di demarcazione più chiara dei rispettivi compiti e responsabilità finanziarie. Invero, numerose proposte di riforma intese prevalentemente a dare maggiore autonomia ai Länder e ad aumentare gli elementi competitivi del federalismo tedesco sono state avanzate sin dagli anni Ottanta e tuttavia passate in secondo piano dopo la riunificazione, soverchiate dai problemi che questa ha imposto a tutti i livelli di governo. Negli ultimi anni una nuova formula di regolazione dei rapporti tra i livelli di governo si sta imponendo e prevede un centro che assicura la stabilità del quadro macroeconomico e unità periferiche responsabili delle politica allocativa e di sviluppo settoriale, come nel caso della GA.

<sup>64</sup> Di cui l'elezione diretta dei sindaci e l'introduzione dell'istituto referendario sono un esempio.

modo di dire in avanti, e dalle loro strategie di insediamento, l'ulteriore rafforzamento di questo livello istituzionale, dovuto alla gestione congiunta dei fondi GA e di quelli europei, si manifesta ad esempio attraverso la creazione di opere infrastrutturali in quelle realtà locali considerate più attrattive, mettendo in secondo piano le altre. Il recente peso del Land ha condotto però a forme di cooperazione tra realtà locali: da un lato per accrescere la varietà dell'offerta per i potenziali investitori; dall'altro, per rafforzare il proprio ruolo istituzionale.

Come si è in parte detto, durante la prima fase dell'intervento straordinario un ruolo centrale nelle politiche per lo sviluppo è stato giocato, immediatamente dopo la riunificazione, da una agenzia indipendente, la Treuhandanstalt (THA), una agenzia federale fondata sotto la DDR<sup>65</sup>. Compito primario dell'ente fu la vendita delle industrie statali immediatamente collocabili secondo i principi dell'economia di mercato, nonché la gestione temporanea e la trasformazione delle imprese idonee in unità competitive, attraverso lo smembramento, la ristrutturazione e il risanamento finanziario, compatibilmente con la

---

<sup>65</sup> L'Agenzia venne fondata nel marzo del 1990 con lo scopo di costituire un ente che amministrasse fiduciariamente la proprietà del popolo, in vista di una apertura al mercato dell'economia socialista, attraverso modificazioni strutturali e formali, ma non privatizzazioni, né interventi sulla gestione delle società. Quote della THA sarebbero state detenute dalle Kombinate (conglomerati di imprese), dalle autorità pubbliche e da esponenti del partito socialista (Grabber 1994; Webber, 1994). Pochi giorni dopo si tennero le elezioni democratiche e il nuovo governo nell'abrogare il precedente provvedimento creava la THA quale poi la si sarebbe riconosciuta. Si è detto che la THA era una agenzia federale indipendente di diritto pubblico, a questo occorre aggiungere che questa agenzia era sotto la vigilanza del ministero federale delle finanze e di quello dell'economia. Essa era sottoposta al controllo di una apposita commissione parlamentare. Al suo vertice aveva un comitato esecutivo il cui presidente veniva nominato dal governo federale. Il personale proveniva per tre quarti dall'Est della Germania. Da compagnie dell'ovest della Germania furono prestati i top manager, prossimi alla pensione, a cui si aggiunsero i manager più giovani, i quali restavano alle dipendenze della società di provenienza, e altri manager reclutati a termine. Complessivamente poco rappresentati furono gli imprenditori dell'Est. Nel suo concreto operare l'autonomia dal controllo politico della THA è stata alquanto estesa. Solo in rari casi è stato esercitato il potere di approvazione ministeriale. Nella THA il carattere burocratico dell'azione di privatizzazione è stato in una certa misura moderato creando una agenzia ben distinta dall'amministrazione statale. Noto è stato cura è stata posta riguardo alla struttura di governo dell'agenzia ben distinta dall'amministrazione statale.

salvaguardia dell'occupazione e la creazione di nuovi posti di lavoro, la liquidazione delle imprese invendibili e infine la creazione di un contesto attraente per gli investitori<sup>66</sup>. Per sintetizzare si potrebbe dire che l'introduzione del mercato si è accompagnata, nel contempo, al trasferimento dall'Ovest all'Est delle istituzioni regolatrici delle attività economiche e all'intervento massiccio da parte dello stato nelle politiche di sviluppo.

La THA, si impegnò quindi in concreto in attività di politica industriale, e non è definibile semplicemente come una agenzia di privatizzazione. Infatti, essa si adoperò per l'eliminazione rapida e pressoché totale della presenza pubblica nelle attività produttive,

---

<sup>66</sup> La THA era l'unico socio di tutte le società per azioni, e comunque titolare di circa 13.000 imprese industriali, più circa 30.000 aziende (esercizi commerciali, ristoranti, ecc.). L'avvio dell'attività dell'agenzia fu improntato alla "priorità assoluta" della privatizzazione nella convinzione che le ristrutturazioni avrebbero dovute farle gli acquirenti, mentre compito della THA era di ritagliare le parti delle imprese e del Kombinate in modo da massimizzarne la collocabilità sul mercato. Ciò avrebbe comportato anche licenziamenti, nonché liquidazioni di imprese decotte. Al crollo dell'economia tedesco-orientale (nel 1991 la produzione cadde di circa il 70% rispetto al livello del 1989; nello stesso anno tanto le importazioni che le esportazioni si dimezzarono, così come si ridussero del 50% anche i prezzi delle merci all'ingrosso; venne poi a prodursi una estesa disoccupazione strutturale; La popolazione attiva passò da circa dieci a meno sei milioni di unità, la manodopera industriale si ridusse del 70%, la disoccupazione arrivò al 37% etc- Fonte Svimez-1996) corrispose però una pressione politica volta a indurre la THA a concentrarsi sulla ristrutturazione delle aziende prima di tentare la vendita o di deciderne la chiusura. Ristrutturare significò tenere in vita aziende non in grado di restarvi da sole. La Spina riporta che nel giro di soli dieci giorni, 5.000 delle aziende controllate dalla THA erano divenute insolubili, e fu quindi necessario impegnare somme ingenti in credito di esercizio (La Spina, 2003). Sempre La Spina, riporta come per quanto concerne la questione occupazione la THA accettò il proprio coinvolgimento in "società per l'impiego" volte a riqualificare o impiegare i lavoratori in attività socialmente utili. Riporta, ancora, come nella politica di vendita delle aziende la THA preferì rinunciare all'obiettivo di ottenere il massimo ricavo e soprattutto a privatizzarle nel più breve termine possibile, e puntò piuttosto a conservarle in esistenza, richiedendo ai compratori l'impegno a mantenere certi livelli di investimento e di occupazione, e talvolta a realizzare certe nuove strutture industriali (La Spina, 2003).

rimodellando il settore privato e le sue prospettive di futura profittabilità. La THA fu sciolta nel 1995<sup>67</sup>.

Proprio mettendo a confronto il primo periodo delle politiche per lo sviluppo utilizzate nella Germania dell'Est e nel Mezzogiorno d'Italia, la letteratura ha sostenuto che in termini di politiche le due esperienze sono totalmente diverse.

Nel caso della Germania orientale, le politiche poste in essere in questa prima fase puntavano ad ottenere un successo in termini di sviluppo economico attraverso un processo di de-industrializzazione tale da permettere di superare l'eredità del passato caratterizzato da uno "sviluppo mal diretto"; nel caso dell'Italia meridionale, invece, le politiche poste in essere soprattutto negli anni Cinquanta, nel periodo cioè di preindustrializzazione e di industrializzazione, puntavano viceversa a generare un processo di industrializzazione capace di far uscire l'area da un precedente "sottosviluppo agricolo".

Questa prima fase di intervento permette, inoltre, di trarre una ulteriore considerazione. La THA funzionò come un sostituto del modello tedesco di decisione neocorporativa. Come sostiene lo stesso La Spina «se il potere decisionale fosse rimasto in mano ad esponenti politici avvezzi alla concertazione con le parti sociali, sarebbe stato probabilmente assai difficile evitare la conservazione di unità produttive magari riorganizzate in modo da dare l'impressione di un collettivismo, ma fortemente sussidiate e non competitive» (La Spina, 2003, pg. 96).

Gli anni dal 1995 al 1998 sono anni di intenso trasferimento di risorse, che non ha avuto precedenti storici. In questi anni il tipo di

---

<sup>67</sup> La Spina riporta alcuni dati che permettono di comprendere i risultati straordinari ottenuti da questa agenzia in un arco di tempo estremamente breve, meno di quattro anni e mezzo. «Il 1° gennaio 1995 tre enti, cui è ne è aggiunto un quarto nel 1997, le succedevano per tenere sotto osservazione le attività privatizzate e vigilare sul rispetto degli obblighi contrattuali. In definitiva, di 12.370 imprese industriali 7.853 sono state privatizzate, 3.713 chiuse, 500 circa trasferite alle municipalità. Considerando anche le piccole privatizzazioni, sono state nel complesso dimesse circa 40.000 unità produttive, con impegni di investimento, anche da parte di molte società estere, per 211 miliardi di marchi e garanzie per circa 1,5 milioni di posti di lavoro. Entrambe le cifre vanno ben al di là degli obiettivi operativi prefissati dalla stessa THA. D'altro canto, tutto ciò ha richiesto un enorme impegno finanziario (circa 340 miliardi di marchi), solo in modesta parte compensato dagli introiti delle alienazioni (70 miliardi)» (La Spina, 2003 pg. 95).

intervento promosso si è discostato totalmente dal mettere in atto quello che si potrebbe definire uno sviluppo autoctono, dal momento che una delle caratteristiche e dei limiti dell'intervento straordinario è stato il muoversi nel presupposto di una carenza di risorse in loco, ivi comprese quelle dell'imprenditorialità. Attraverso politiche di estrazione differente, da quelle sociali a quelle più strettamente inerenti lo sviluppo, l'intervento che venne utilizzato fu quello di una forte redistribuzione territoriale di trasferimenti monetari. Trasferimenti di tale ammontare, anche soltanto per la loro dimensione, incentivano necessariamente il sorgere di forze tendenti a rivolgere i sussidi verso impieghi non produttivi che, a loro volta, possono rallentare il processo di convergenza e innalzare il rischio di perpetuare situazioni di dipendenza. Nel 1995, una revisione sostanziale e su larga scala del quadro GA ha portato ad una drastica semplificazione del contributo per gli investimenti. Contemporaneamente anche gli aiuti GA sono stati estesi sperimentalmente anche ai progetti che non prevedono investimenti, consulenza, formazione, capitale umano e ricerca e sviluppo (cfr. allegato- Tab. 1.)

Nella fase odierna che va dal 1998 ad oggi in Germania dell'Est si registra un attivismo delle élites locali e un maggior protagonismo nei Länder, il che ha avuto anche conseguenze quali l'aumento della spesa ad essi imputabile; la sovrabbondanza del personale di tali amministrazioni; la riduzione degli investimenti effettuati da tali livelli di governo; l'orientamento degli investimenti su tipi di infrastrutture non cruciali per lo sviluppo economico, la moltiplicazione, l'eterogeneità e il disordine delle misure per gli aiuti alle imprese (La Spina, 2003).

A partire dal 1996 e in misura maggiore dal 1998 si assiste ad una contrazione delle risorse rivolte all'Est della Germania<sup>68</sup>. Il comitato della GA ha cominciato a distinguere tra aree dell'Est strutturalmente più forti e aree più deboli, il che ha comportato una diversificazione dell'entità dei sussidi, fermo restando una notevole discrezionalità dei

---

<sup>68</sup> Si assiste già nel 1996 ad un rallentamento nella convergenza reale del reddito prodotto il quale coincide proprio con la riduzione dei massicci investimenti del governo federale, iniziati tra la fine del 1994 e la prima metà del 1995, che erano destinati alla creazione e all'ammodernamento dell'apparato infrastrutturale preesistente e con la conseguente contrazione degli effetti moltiplicativi sul reddito regionale.

Länder circa le condizioni di accesso e soglie massime e minime di erogazione. Nel 1996 vengono, infatti, stabiliti i massimali delle agevolazioni per le aree svantaggiate A e B. Ha, inoltre, luogo il secondo stadio delle revisioni delle aree GA, finalizzato alla designazione delle aree<sup>69</sup>.

In questi anni si assiste alla decisione dei policy maker di modificare la logica del sostegno pubblico e l'assetto complessivo delle misure di incentivo e di aiuto, passando da una logica di intervento straordinario in infrastrutture e trasferimento di reddito erogati in forma generalizzata nell'intera area, ad una logica di promozione e di finanziamenti erogati per obiettivi- target e ben mirati alle potenzialità che le diverse regioni e/o branche mostrano di possedere nello sfruttare i benefici dell'integrazione di mercato. L'idea sottostante questa nuova logica di politica economica è quella di coinvolgere progressivamente le aree meno avanzate nel processo di sviluppo: la visione teorica è sempre quella centro- periferia, mentre il tema del dibattito di policy riguarda la natura e i costi relativi ai meccanismi di trasmissione economici ed istituzionali, necessari a re- distribuire, tra aree e tra settori, i benefici dello sviluppo (Garofalo e Mancino, 2005).

Tra i Länder dell'Est sussistono, infatti, ancora differenze non da poco, relative al tessuto produttivo<sup>70</sup>. Alcuni di essi, a naturale vocazione industriale sono ritenuti contesti favorevoli ad attività produttive competitive. Altri, a vocazione ancora prevalentemente agricola,

---

<sup>69</sup> La nuova carta delle aree GA entra in vigore l'anno seguente e viene introdotta una differenziazione tra le intensità di aiuto dei nuovi Länder. Le intensità di aiuto variano a seconda che si tratti di aree A (aree strutturalmente più deboli dei nuovi Länder), aree B (aree strutturalmente più forti dei nuovi Länder), aree C (aree assistite dei vecchi Länder) [cfr. scheda in allegato sui principali cambiamenti sulle politiche fino al 2000].

<sup>70</sup> Agli inizi degli anni novanta, la produzione industriale della Germania dell'Est presenta un panorama altamente variegato e complesso: esso è dominato da una profonda disomogeneità tra i settori di produzione, che a sua volta assume connotazioni differenti a seconda dei Länder di riferimento ed è aggravato, in alcuni casi, dalla ridotta dipendenza economica di queste regioni da settori produttivi ormai in crisi. A regioni con una forte predominanza agricola, quali il Brandeburgo, la Pomerania e la Sassonia- Anhalt, si accompagnano zone con un'elevata intensità industriale come la Sassonia e soprattutto l'area di Halle- Bitterfeld, caratterizzata dalla presenza di grandi insediamenti industriali, con strutture obsolete ed incapaci di resistere alla competizione con l'Occidente.

appaiono invece in ritardo. L'idea nuova della politica economica diventa quella di analizzare in via prioritaria le caratteristiche strutturali di ciascuna regione dell'est, al fine di poter operare principalmente sui fattori specifici di sviluppo economico potenziale e di implementare un processo di sviluppo per gradi, cioè partendo dalle aree più forti per coinvolgere successivamente quelle periferiche e più in ritardo (Garofalo e Mancino, 2005).

Ad oggi, i vari strumenti federali più quelli dei Länder e dei comuni ammontano a più di 400 tipi (OECD, 2001). Ciò che è importante sottolineare è che accanto ad incentivi che riguardano la grande impresa ce ne sono alcuni destinati a favorire la nascita di piccole e medie imprese e alla costruzione del *Mittelstand* (termine che sta ad indicare l'insieme delle imprese di piccole e medie dimensioni). La presenza di questi incentivi è più elevata nei sistemi locali deboli, a bassa densità di popolazione, più periferici e meno caratterizzati dalla grande industria (Piotti, 2002). Questa analisi conferma il panorama della trasformazione economica avvenuta in Germania all'insegna della nascita di nuove imprese nelle realtà locali più deboli e il forte ruolo dell'intervento statale come misura volta sia a tamponare la disoccupazione nelle grandi città e nei poli industriali, sia a promuovere il dinamismo nei sistemi locali più deboli<sup>71</sup>.

In altri termini, il cambiamento che si verifica è relativo al riconoscimento che sentieri di sviluppo regionali sono fortemente influenzati da fattori locali, e al rigetto di un approccio omnicomprensivo basato su forme dirette di intervento, o di sussidi generalizzati e decisivi a livello centralizzato, dallo Stato. Tale passaggio è attestato da una serie di politiche a favore della costruzione di centri di agglomerazioni, indirizzati a promuovere lo sviluppo di attività industriali (Caroleo e Garofalo 2005).

Il problema della creazione di una base imprenditoriale comincia a diventare, pertanto, molto sentito ed importante in Germania dell'Est. La presenza di una tradizione di grandi imprese nei settori dell'industria meccanica e pesante, infatti, pone delle barriere più

---

<sup>71</sup> L'approccio interventista della politica dello sviluppo industriale, quindi, cambia declinandosi in una serie di politiche dell'offerta che agiscono sulla creazione di vantaggi localizzativi, esternalità e formazione di capitale umano (Caroleo e Garofalo, 2005).



elevate all'imprenditorialità "dal basso", in una situazione di scarsa accumulazione di capitale da parte dei soggetti imprenditoriali locali.

In questi quindici anni di intervento straordinario alcune considerazioni in merito agli obiettivi raggiunti possono essere tratte. Uno degli obiettivi delle politiche per la Germania Est riguardava la compensazione degli svantaggi che le imprese e le famiglie avrebbero patito per l'abbandono di un'economia pianificata. Tale obiettivo può dirsi concluso. Tuttavia, occorre considerare anche un secondo obiettivo, vale a dire la creazione di una struttura economica competitiva e capace di autosostenersi. Diversamente dal primo, questo non può dirsi ancora raggiunto. Infatti, si è visto come siano ancora presenti sensibili divari quanto a produttività, disoccupazione, distorsioni del mercato del lavoro, dipendenza dai trasferimenti dall'Ovest. Nella seconda metà degli anni Novanta il processo di convergenza economica, considerando i nuovi Länder nel loro complesso è andato rallentando. Nell'arco di tempo trascorso, dunque, si sono avuti risultati per molti versi impressionanti, sicché si deve parlare di un successo delle politiche di sviluppo in Germania, che però resta ancora incompleto, e ciò per ragioni che con la sindrome da mezzogiorno sembrano averci a che fare (La Spina, 2003).

I processi di deindustrializzazione, re-industrializzazione e terziarizzazione affidate ad imprese locali, e soprattutto ad investitori esterni trainati dall'intervento statale, mostrano i vantaggi di una più immediata crescita occupazionale anche se rimangono insoluti due problemi.

Un primo problema riguarda la dipendenza generata dall'intervento, sia in termini di incentivazione agli investimenti che di sovvenzionamento al costo del lavoro. In questo caso il paragone con il Mezzogiorno d'Italia pre anni Novanta sembra essere appropriato: l'esperienza italiana di interventi governativi nel Sud del paese - interventi consistenti ma di scarsa efficacia - contiene lezioni che possono risultare utili anche al caso tedesco (Boltho, Carlin, Scaramozino, 1997). Si pensi ad esempio alla composizione dei redditi familiari nella Germania dell'Est, è soltanto una delle dimostrazioni della dipendenza dalle iniezioni di denaro pubblico dell'economia dell'Est. Si è quindi in presenza di un possibile terreno di confronto con il Mezzogiorno d'Italia: come nel Mezzogiorno la disoccupazione sembra riconnettersi almeno in parte a politiche sociali e del lavoro distorsive, i trasferimenti

a favore dell'Est, che tuttora ammontano annualmente a circa il 4,5% del PIL della Germania Ovest, di per se non bastano a superare il disagio economico (OECD, 2001). In tal senso l'esperienza del Mezzogiorno sta proprio ad indicare che quantità di risorse enormi non sono di certo condizione dello sviluppo, ove non sia addirittura concausa del sottosviluppo.

Un secondo problema, collegato a quello precedente, riguarda l'effettiva capacità degli investimenti esterni di creare sviluppo duraturo ed endogeno, dalla letteratura ribattezzata "sindrome da Mezzogiorno"<sup>72</sup>. Uno sviluppo che generi processi di localizzazione endogena delle attività imprenditoriali. Anche qui l'esperienza italiana delle "cattedrali nel deserto", cioè delle imprese esterne isolate, la cui collocazione è legata all'utilizzo degli incentivi ed avulsa dal contesto locale, può essere di aiuto al caso della Germania dell'Est. Nel caso della Germania dell'est, tuttavia, l'esigenza del radicamento delle imprese esterne attraverso la creazione di reti di subfornitura comincia ad essere ricercata anche come opportunità di crescita della società locale.

Verso la fine degli anni Novanta anche la Germania, come in Italia, sull'onda del dibattito sul capitale sociale e dell'impegno civico nello sviluppo, ha affiancato alla politica dall'alto una strategia sperimentale volta a incentivare la creazione di reti di cooperazione, sia tra imprenditori che tra soggetti istituzionali locali. Come ad esempio si è verificato nel progetto InnoRegio (1999- 1004), finanziato dal BMBF, il cui scopo è stato quello di incentivare la mobilitazione dei soggetti per la costruzione di reti di cooperazione territoriale e la realizzazione di progetti integrati di sviluppo.

Dal punto di vista specifico dell'architettura istituzionale di tale policy, il target della promozione si sposta dal livello della singola impresa a quello delle comunità regionali di cooperazione, al fine di incentivare e rafforzare le procedure concorrenziali<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Per "sindrome da Mezzogiorno" la letteratura intende un'economia dipendente dalla politica, marcatamente sostenuta da un sistema di trasferimenti sociali e sussidi che da temporanei tendono a diventare duraturi (Caroleo, Garofano, 2005)

<sup>73</sup> Il programma Inno- regio attiva una concorrenza tra gli aspiranti partecipanti ai network, che si svolge in tre fasi. La prima è la fase della costituzione, in cui i partecipanti potenziali sono invitati a ideare e quindi a presentare i loro progetti di network: ai fini del finanziamento dei loro progetti essi competono sul mercato dei

Esso è stato concepito come un'iniziativa sperimentale, da finanziare una tantum, che prevede un numero limitato di progetti e che convive con altre forme di incentivazione più tradizionale (Piotti, 2002).

Il carattere una tantum del progetto riflette la cautela con cui la Germania si avvicina allo sviluppo locale “dal basso”, rispetto alla fiducia incondizionata con cui si è guardato fino ad ora alle potenzialità dello sviluppo derivante dall'insediamento di imprese esterne.

---

fondi pubblici erogati per la promozione. Nella seconda fase, i progetti selezionati utilizzano i fondi ottenuti per mettere appunto i progetti di network di dettaglio e per dare avvio alla terza fase, che è quella della implementazione dei progetti. In essa si definisce l'assetto organizzativo, si adottano i progetti presentati e finanziati alle condizioni e agli obiettivi della produzione e si acquisiscono nuovi partner (Garofano e Mancino, 2005).

#### 4.3.3 *Le politiche regionali per lo sviluppo in Italia*

A partire dalla metà degli anni Novanta la letteratura sul Mezzogiorno d'Italia registra un profondo cambiamento nelle politiche adottate per lo sviluppo locale nelle aree meridionali. L'elemento di novità non è rappresentato solo dalla conclusione dell'intervento straordinario, ma sostanzialmente dalla fine di un modello di intervento imperniato su politiche di sviluppo fortemente centralizzate, e l'inizio di una serie di politiche "dal basso" cosiddette della concertazione, basate, invece, sull'idea che occorre coinvolgere nei percorsi di crescita territoriali soprattutto le comunità locali (De Vivo, 2000).

In parte queste questioni sono state già anticipate nel capitolo precedente, invece qui si intende, soprattutto, trattare la questione di «che cosa c'è di nuovo» nelle politiche di sviluppo locale attuate nel Mezzogiorno d'Italia rispetto a «che cosa c'è stato», in termini di sviluppo prodotto, dalle politiche "pre" anni novanta.

Tra le interpretazioni che in letteratura sono state fornite sulle politiche per il Mezzogiorno messe in campo tra il 1950 ad oggi, quella che è sembrata la più appropriata è stata fornita dalla De Vivo, che a sua volta rielabora le interpretazioni date da diversi studiosi, relativamente alle modalità di sviluppo "eterodiretto", prodotto nel corso degli anni dalle politiche, nel Mezzogiorno d'Italia: da uno "*sviluppo dipendente*" (Graziani e Pugliese, 1979) si sarebbe passati ad uno "*sviluppo assistito*" (Catanzaro, 1989) e poi ancora ad uno "*sviluppo senza autonomia*" (Triglia, 1992). Partendo da questi presupposti la studiosa trae la conclusione che lo sviluppo che negli ultimi anni starebbe vivendo il Mezzogiorno è uno "*sviluppo senza crescita sociale*" (De Vivo, 1997). La ricostruzione di questa teoria appare molto utile ai nostri fini.

Gli anni cinquanta sono ricordati soprattutto per la istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, meglio nota come Cassa per il Mezzogiorno<sup>74</sup>, istituita con

---

<sup>74</sup> Nella prima fase di vita della Cassa del Mezzogiorno si è molto insistito sulla notevole autonomia che questo istituto godeva. Il modello dichiarato di riferimento era l'americana Tennessee Valley Authority, essendo per altro decisivo nell'avvio del progetto un finanziamento della Banca centrale per la ricerca e lo sviluppo (BIRS), finanziamento accordato a condizioni che la gestione del prestito non fosse affidata a

la legge del 10 agosto 1950, n. 646. Nella prima fase di vita della Casmez, essa si caratterizzò per la indipendenza delle decisioni a cui accompagnava la rapidità di realizzazione e il carattere aggiuntivo e non sostitutivo del suo operato rispetto all'amministrazione ordinaria. Sono questi gli anni della preindustrializzazione<sup>75</sup> (1950- 1957) e di parte di quelli della industrializzazione (1958- 1965), ricordati come i più positivi dell'operato svolto dalla Casmez.

Le politiche adottate dal governo per aiutare le regioni meridionali in difficoltà si distinsero in questi anni, principalmente, in due gruppi: interventi diretti sugli investimenti industriali, e predisposizione delle necessarie condizioni di contorno per la creazione di un mercato autostimolante. Per la prima modalità di intervento ci si avvale di una serie di incentivi (contributi in conto capitale, mutui a tassi di favore e facilitazioni fiscali), per la seconda furono utilizzati, invece, gli strumenti di tipo indiretto, ovvero sostanzialmente la realizzazione di infrastrutture, da intendersi con le tradizionali infrastrutture fisiche (strade, acquedotti, attrezzature delle aree industriali).

La Casmez, inizialmente, venne istituita con l'intento di predisporre le condizioni necessarie di preindustrializzazione. I modesti risultati ottenuti in termini di incremento del reddito hanno però via via rafforzato la posizione di quanti chiedevano un impegno diretto della agenzia nello sviluppo delle attività produttive, vedendo particolarmente nella creazione di complessi industriali la via più idonea per creare posti di lavoro permanenti e contrastare l'emigrazione di massa.

Gli anni sessanta sono, soprattutto, il periodo in cui la strategia per l'industrializzazione adottata a partire dal 1957 comincia effettivamente a decollare. Essa era incentrata sulla valorizzazione dei cosiddetti «poli di sviluppo», con l'obiettivo di stimolare in aree selezionate economie esterne simili a quelle esistenti nelle regioni più avanzate del paese, garantendo così alle imprese che avessero scelto di localizzarsi la vicinanza di industrie complementari, la disponibilità di servizi e un mercato del lavoro maggiormente diversificato. Era un modello sostanzialmente *top- down*, basato su un'intensificazione degli

---

soggetti politici o burocrati, che sarebbero stati troppo sensibili a pressioni o condizionamenti di natura non economica.

incentivi industriali e degli investimenti in infrastrutture, allo scopo di permettere l'installazione di una o più "imprese motrici", quasi sempre di grandi dimensioni. Nacquero così le aree di sviluppo industriale e i nuclei di industrializzazione.

Gli effetti della politica attuata in questo decennio, tuttavia, hanno mostrato ben presto i loro limiti. Una delle critiche mosse a questi anni è che il flusso di risorse pubbliche dal Nord al Sud avrebbe modificato le strutture delle convenienze al Sud per quanto riguarda le opportunità relative al profitto nei vari settori e avrebbe accresciuto la possibilità di arricchimento che i singoli potevano ottenere attraverso il controllo di queste ultime (Trigilia, 1992).

Innanzitutto, in un ragionamento del tipo "vantaggi e svantaggi", i primi erano tutti a favore delle imprese del Nord, avvantaggiate dalle risorse di cui beneficiavano per i propri investimenti, mentre i secondi erano a carico delle piccole e medie imprese, su cui l'effetto della grande impresa aveva determinato la cancellazione dell'indotto artigianale. Gli ingenti investimenti industriali nel Mezzogiorno hanno, infatti, mutato le convenienze degli attori locali e spinto verso l'occupazione nelle grandi fabbriche piuttosto che in quelle piccole o verso il lavoro in proprio.

È guardando a questi anni che Graziani e Pugliese parlano di "sviluppo dipendente", di un Mezzogiorno cioè dipendente da un centro che sopperisce alle sue mancanze di risorse (Graziani e Pugliese, 1979).

A ciò si aggiungano anche le forme di clientelismo politico che cominciano a diffondersi, a seguito della perdita di autonomia politica della Casmez<sup>76</sup>. Il potere di contrattazione del politico meridionale nei confronti del potere centrale sull'appropriazione delle risorse è legato al peso dei voti che "può portare in dote". Questo potere si rafforza accrescendo il flusso di risorse che il politico locale controlla, il numero di posti che può offrire agli elettori, il numero dei favori che può elargire (licenze, autorizzazioni). Per quanto riguarda

---

<sup>76</sup> Se la snellezza delle procedure aveva caratterizzato i primi dieci anni di attività della Casmez, l'autonomia dal potere politico è stata subito messa in discussione, per poi venire irrimediabilmente compromessa con la legge n. 717 del 1965, la quale sanciva l'obbligo di sottoporre i programmi della Cassa all'approvazione del Ministro per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno, cui sarebbe spettato anche l'esercizio della vigilanza sull'attività dell'ente, con facoltà di promuovere lo scioglimento nel caso di ripetuta inosservanza delle sue direttive (Felice, 2002).

l'imprenditore, le possibilità di arricchimento sono legate alla sua capacità di stabilire rapporti privilegiati con i politici locali. Questi ultimi, infatti, attraverso commesse pubbliche, autorizzazioni e concessioni, sono in grado di determinare la fortuna e la rovina di gruppi imprenditoriali. È ovvio che le abilità necessarie a creare tali legami non sono quelle che occorrono per avere successo in un'economia concorrenziale (Del Monte, 1998).

L'inversione della congiuntura negli anni settanta, con la crisi inflazionistica, e il passaggio da un sistema di produzione fordista ad uno post fordista, ha avuto delle conseguenze particolarmente pesanti proprio sul tipo di struttura industriale su cui si era puntato nel Mezzogiorno. La strategia delle "imprese motrici" si era risolta nella gran parte dei casi in un fallimento: il successo dell'icastica espressione "cattedrali nel deserto" ne rende il senso e la portata.

«[...] gli stabilimenti siderurgici di Bagnoli e Taranto, quelli petrolchimici di Brindisi, Gela, Augusta costituiscono- scrivono Barbagallo e Bruno- la plastica rappresentazione dei risultati raggiunti in quella stagione della storia industriale del Mezzogiorno; oggi, il degrado ambientale e l'abbandono di quei comprensori industriali testimoniano il fallimento di quella politica e l'esaurimento delle speranze allora nutrite» (Barbagallo e Bruno, 1997).

Con la crisi della grande impresa e la crisi del suo indotto, aumenta la disoccupazione, che viene contrastata attraverso forme di assistenzialismo espresso per lo più con la collocazione della forza lavoro in eccesso nel pubblico impiego.

È in questo clima che Catanzaro conia il termine di "*sviluppo assistito*", uno sviluppo cioè intriso di cultura dell'emergenza, che non risolve i nodi dello sviluppo economico del Mezzogiorno ma che si affida a soluzioni che non aumentano il grado di competitività del territorio, ma la sua dipendenza.

Allo scadere dell'ultimo termine fissato per lo scioglimento della Cassa, nel dicembre del 1980, una serie di provvedimenti di proroga e di integrazione finanziaria ne hanno nuovamente prolungato la vita fino al 1984, anno in cui è stata sancita la definitiva soppressione dell'istituto. Si sono dovuti attendere due anni per avere una normativa che reimpostasse l'intervento straordinario. Con l'istituzione dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno si

ridefinisce l'oggetto dell'intervento straordinario stesso (La Spina, 2003).

In generale, tuttavia, questi anni si caratterizzano per la mancanza di una strategia unitaria e di lungo periodo. Dopo la fine dell'intervento straordinario le politiche pubbliche per il Mezzogiorno hanno sofferto dell'assenza di un quadro di coordinamento unitario. L'iniziativa dello Stato è così rimasta confinata in una sorta di limbo, per lo più contrastata dalla crescita di una comune opinione diffidente, quando non apertamente ostile, verso ogni forma di intervento pubblico al Sud. Si preservano per lo più il mantenimento degli incentivi esistenti e la loro estensione, quanto ad entità degli investimenti agevolati. Per lo più si tratta di trasferimenti di natura monetaria, in particolare alle famiglie. È in questo contesto che Trigilia conia il termine di "sviluppo senza autonomia", chiamando in causa le forme di dipendenza generate dagli ingenti trasferimenti economici (Trigilia, 1992).

Gli anni novanta hanno rappresentato un momento di cambiamento e di transizione nel quale sono venute meno le condizioni che avevano contraddistinto proprio la crescita esponenziale della spesa pubblica e la mentalità della dipendenza e dello scambio particolaristico. Nello specifico, sono gli anni in cui si sgretolano sotto il peso degli scandali i partiti di governo prevalenti nel Mezzogiorno; gli anni dell'ingresso dell'Italia in Europa, con i severi parametri di Maastricht e i vincoli di bilancio, pena l'esclusione dall'euro, che hanno comportato una razionalizzazione della spesa pubblica e la conseguente riduzione dei flussi di spesa, e ancora gli anni in cui si riconosce l'inadeguatezza della politica statale straordinaria a sostegno del Mezzogiorno.

Sulla scia di questi fenomeni, tuttavia, viene riscoperto un "nuovo" Mezzogiorno alla luce di quelle analisi che stavano facendo emergere una differenziazione interna allo stesso. Ciò indurrà qualcuno a parlare di Sud "al plurale" (Bottazzi, 1995), della non esistenza di un unico Mezzogiorno, ma di diversi Mezzogiorni, all'interno dei quali il processo di industrializzazione ed il conseguente sviluppo economico procedono con ritmi e tassi di incremento molto diversificati, un fattore di cui occorre tenere conto nell'elaborare delle strategie di intervento per il Sud (Pontarollo, 1982).

Ma ciò che più conta si rivelerà la presenza di una microimprenditorialità diffusa- più o meno sommersa- e quindi la scoperta di non trascurabili potenzialità di sviluppo endogeno. Dai



fenomeni di dinamismo manifatturiero localizzato lungo la dorsale adriatica, in Abruzzo, Molise e Puglia e caratterizzato in parte dalla presenza di cluster di piccole e medie imprese, a carattere locale, specializzate nei settori tipici del made in Italy (Baculo, 1994; Bodo e Viesti, 1997; Viesti, 2000). A fenomeni di microimprenditorialità in Campania in cui sarebbero emersi se non dei veri e propri distretti industriali, dei macro sistemi territoriali basati sulla piccola impresa (De Vivo, 1997; Meldolesi, 1998).

Le analisi condotte, rilevano che se da un lato nonostante i vincoli sociali ed istituzionali nel Mezzogiorno si formano e si sviluppano attività di impresa, ad una “crescita economica non sempre si accompagna uno sviluppo sociale” (De Vivo, 1997).

La questione si incentra sul modo in cui le imprese riescono ad organizzarsi e a reperire le risorse necessarie al loro funzionamento. È su questi aspetti che emerge come nel Mezzogiorno i costi economici delle risorse da impiegare nella attività di impresa sono più facilmente sostenuti attraverso i fattori sociali. Come ad esempio la tradizione artigianale, che pur essendosi trasformata nel corso del tempo stenta ancora ad adeguarsi a criteri di gestione ed organizzazione manageriale delle imprese; al trasmettersi delle competenze specifiche e di un orientamento imprenditoriale, che in pare si è giovato della diffusa presenza di una economia sommersa e dell’accentuato utilizzo del lavoro nero; alla limitata divisione territoriale del lavoro che ha peraltro indotto le imprese a rapporti di cooperazione e a rapporti consuetudinari e fiduciari che trovano il loro fondamento in regole informali che gli attori economici si sono dati per ovviare ai costi del mercato ed alle inefficienze delle istituzioni (De Vivo, 1997).

I vincoli dell’economia informale, della scarsa divisione del lavoro tra le imprese, dei meccanismi di regolazione politica a livello locale, si sono si trasformati in opportunità economiche ma non in sviluppo sociale. Infatti, anche se i costi derivanti dagli scambi economici possono nel breve periodo diminuire per l’emergere di meccanismi sostitutivi e compensativi, come il fondare le relazioni su legami familiari e comunitari, nel medio lungo periodo le condizioni per la competitività dei territori e delle imprese sono risultati condizionati proprio da questi stessi meccanismi.

Comunque sia, l’insieme di queste riflessioni e di quelle circostanze ha prodotto un passaggio da una politica economica

“dirigista” ad una politica cosiddetta della “programmazione negoziata”. Alla fine degli anni novanta vengono infatti individuati una serie di nuovi strumenti dell’azione pubblica all’interno di una cornice complessiva entro la quale vengono inserite e coordinate una serie di politiche che segnano una nuova stagione politica (Barca, 1998).

L’esigenza che si avverte è quella di mettere in campo delle politiche in grado di “governare le economie territoriali”, che presentino cioè una capacità di integrare, di dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e d’altra parte di rappresentarli all’esterno, di sviluppare strategie più o meno unificate in relazione al territorio e agli altri livelli di governo. In tal senso la programmazione negoziata si inquadra nella ricerca di una politica volta ad intensificare ed estendere la rete dei rapporti istituzionali e ad aumentare la propensione all’azione collettiva degli attori pubblici e privati operanti a livello locale.

La Programmazione negoziata viene definita così a partire dalla L. 104 del 1995 e successivamente dalla L. 662 del 1996. Le caratteristiche principali delle formule di intervento<sup>77</sup> in esso contenute, è il coinvolgimento di una pluralità di attori pubblici e privati ed in quanto tali frutto di accordi e negoziati circoscritti a determinati territori, di cui in particolare è stata espressione lo strumento dei Patti territoriali (Gallia, 1996; De Rita e Bonomi, 1998).

---

<sup>77</sup> Gli accordi relativi alla programmazione di interventi (che coinvolgono un insieme di soggetti pubblici e privati nell’utilizzo di risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome) rientrano nei seguenti strumenti di sviluppo:

- l’*intesa istituzionale di programma*, che affronta i problemi di carenza infrastrutturale a dimensione regionale ed interregionale, selezionando le priorità di intervento necessarie a conferire al territorio carattere di maggiore modernità e competitività;
- il *contratto d’area*, che punta a rivitalizzare il tessuto produttivo in ambiti locali interessati da fenomeni di crisi industriali;
- il *contratto di programma*, che punta ad incentivare l’insediamento di nuove realtà produttive;
- il *patto territoriale* che intende contribuire ad animare lo sviluppo socio economico delle aree depresse.

Norme contenute nell’art. 2 (comma da 203 a 209) della legge 23 dicembre 1996 n. 662 (All. 1) “Misure urgenti di razionalizzazione della finanza pubblica” e nella delibera Cipe 21 marzo 1997 “Disciplina della programmazione negoziata”.

Come sostiene Cerase, molto si è detto sulla programmazione negoziata (De Vivo, 2000; Cersosimo e Wolleb, 2001; Mirabelli, 2001; Formez, 2004, et al.) e ciò che si può solo rimarcare è che da un lato essa conserva la logica dell'azione programmata e dall'altro dell'azione negoziata, che implica processi di azioni a cui danno corso gli attori locali frutto di negoziazione tra gli attori stessi (Cerase, 2005a).

A dieci anni dall'inizio della stagione della negoziazione, le politiche di sviluppo regionale – siano esse dall'alto o dal basso – continuano a riproporre il tema del fallimento dell'intervento pubblico in queste aree (De Vivo, 2005). Per altro la stagione della programmazione negoziata sembra ormai chiusa e si cominciano a trarre le somme dell'esperienza maturata. L'emergere da un lato della recente regionalizzazione dei patti territoriali e della progettazione integrata evidenziano un allontanamento da questa esperienza. La progettazione integrata, una recente costola dei patti territoriali, e la regionalizzazione dei patti territoriali divengono l'espressione di un unico e chiaro progetto politico: rivitalizzare il ruolo, le funzioni e le competenze dell'amministrazioni regionale in politiche, processi e azioni per lo sviluppo economico e sociale delle popolazioni che amministra. Ancora una volta si sta assistendo ad un riordino degli strumenti e degli interventi per il territorio, in cui si rintracciano fratture profonde rispetto all'intervento ormai passato e nuove logiche di azione di cui non si riesce ancora a rendere conto perché non del tutto esplicitate.

#### *4.4 Conclusioni: esiste un percorso di sviluppo comune alle tre regioni? Esiste una convergenza nello sviluppo?*

Le brevi note qui discusse, sui percorsi di sviluppo realizzati nei tre paesi europei analizzati, inducono preliminarmente a fare una riflessione, divergente rispetto al tema scelto per queste conclusioni, e che riguarda gli esiti prodotti dalle politiche in termini di sviluppo, la loro efficacia economica e i risvolti conseguiti sul piano sociale ed istituzionale dalle stesse. Di fatto, la persistenza dei divari regionali e delle disuguaglianze sociali, anche se in parte mitigati, fanno pensare che nonostante tutto un intervento in grado di dare realmente la svolta non sia stato ancora trovato. È anche vero però che questi stessi divari non possono essere ricondotti ad una unica causa ma a fenomeni complessi, e ciò implica che specifiche politiche di sviluppo, sebbene rappresentino la condizione necessaria per il cambiamento, non possono essere reputate le sole in grado di risolvere il processo di ricomposizione dei divari stessi.

Più specificamente, si sostiene che le politiche pubbliche possono incidere sulla struttura delle relazioni e sui modelli di comportamento delle istituzioni ma che da sole non possono bastare a rimuovere i divari regionali. Da più parti emerge la considerazione che per promuovere un reale sviluppo occorre che le politiche siano accompagnate da un sistema istituzionale adeguato (Caroleo, Garofano, 2005; De Vivo, 2000; De Vivo, 2004; Cerase, 2005a).

Ritornando al tema principale scelto per queste conclusioni, ciò che emerge negli ultimi dieci anni, nei nuovi orientamenti politici relativamente al modo di affrontare la questione dell'arretratezza nei diversi Mezzogiorni, è che le politiche messe in campo si basano su disegni, impostazioni, passaggi che implicano delle risposte limitate a dei particolari bisogni. Come a dire non più politiche dai lunghi cicli, quasi temporalmente indefinite, ma strategie politiche selettive attuate per piccoli passi (De Vivo, 2000). Inoltre, vi è una generale tendenza a spostare l'attenzione dalla distribuzione alla creazione di ricchezza, con l'attribuzione di un maggior peso alla competitività e di un ambiente favorevole allo sviluppo (vedi prospettiva neo- istituzionalista dello sviluppo); mentre in tutti i paesi è stato attribuito un ruolo maggiore al livello sub- nazionale nell'attuazione delle politiche regionali, anche se il ruolo del Centro continua a essere vitale per il coordinamento degli

interventi e per la compensazione e l'equità delle politiche (Yuill e Wishlade, 2001).

Quel che più colpisce, tuttavia, è che se si rielaborano i disegni delle politiche di sviluppo messe in campo dai paesi esaminati, non si può fare a meno di rilevare che tutti e tre sono accomunati dalla ricerca di legami virtuosi tra le decisioni private e quelle pubbliche. L'idea comune ai tre percorsi di sviluppo è che lo sviluppo si connota come un processo di coordinamento delle scelte, che si realizzano ai diversi livelli produttivi, istituzionali ed organizzativi e che si caratterizza come un processo complesso che genera a livello territoriale equilibri multipli.

Si pensi ad esempio all'esperienza del Regno Unito, in cui le iniziative per lo sviluppo messe in campo nell'ultimo decennio risentono delle tendenze di snellimento del carico di competenze dello Stato: queste si inquadrano nella ridefinizione della natura dei compiti dell'intervento statale così come viene attualmente intesa in Inghilterra, legittimando l'entrata nell'arena politica di nuovi soggetti istituzionali, spesso privati, a cui delegare in larga misura la messa in opera delle politiche economiche. I meccanismi su cui si fonda per lo più questa collaborazione tra pubblico- privato è quello della partnership.

Ancora si guardi al caso della Germania in cui ad una prima fase di policy, costituita da investimenti esogeni per ridurre le condizioni generali di debolezza di tutta l'area, si è passati ad una seconda fase orientata al sostegno ed all'incentivo del potenziale endogeno di crescita attraverso la creazione di network nei quali si tenta sempre più di coinvolgere gli stakeholders chiave.

Infine, il caso italiano in cui la scelta di dare impulso a politiche economiche operanti a livello locale ha teso a porre un argine alla genericità delle impostazioni date a livello centrale alle politiche di intervento, passando da una "logica gerarchica" ad una di "programma" concordato. Il carattere di negoziazione insito nelle nuove politiche tenta di produrre nuove modalità di cooperazione che mira a creare relazioni fiduciarie tra i soggetti chiamati ad intervenire nei contesti locali.

Nonostante che i territori della Germania Est, del Sud Italia e dell'Inghilterra settentrionale siano regioni che presentino sfide diverse e risorse e vincoli di natura economica e istituzionale di tipo differenti, in tutte e tre le regioni, tuttavia, nell'ultimo decennio sono state

realizzate politiche, che seppur con modalità diverse nello sviluppare e potenziare le capacità progettuali degli attori locali, puntano a promuovere la cooperazione e a stimolare la creazione di quelle reti tra imprese che rendono la struttura economica più robusta, i processi di emersione meno gravosi e il radicamento sociale più conveniente.

Percorsi di sviluppo in cui si assiste al coinvolgimento di una varietà di attori economici, sociali e politici, che si concretizzano, innanzitutto, nella ricerca e nell'attuazione di nessi di complementarità tra le politiche pubbliche, gli investimenti pubblici e quelli privati e se diventano virtuosi, producono l'allargamento e la diversificazione dei mercati, la promozione dell'innovazione da parte delle imprese, la creazione di network tra imprese ed enti di ricerca pubblici e privati e generano benefici pubblici sotto forma di economie di agglomerazione.

Finora, sono stati presentati solo gli aspetti in comune delle "nuove" fasi politiche, che caratterizzano i tre casi esaminati. Occorre, tuttavia, dilungarsi sulle specificità dei percorsi di sviluppo intrapresi.

È possibile, infatti, individuare per ciascun caso un "diverso processo", di radicale modifica delle impostazioni dell'azione statale nella regolazione dell'economia, rappresentato da un diverso "spartiacque", che ha segnato la fine di un modo di intervenire e l'inizio di uno nuovo, e condizionato il percorso di sviluppo realizzato da ciascun paese.

Lo "spartiacque" nel Regno Unito è rappresentato dalla reimpostazione delle politiche di aiuto avvenuta a partire dagli anni settanta che, piuttosto di generare un cambiamento radicale nelle politiche ha sortito come effetto la costituzione di nuove istituzioni, come le Agenzie di Sviluppo deputate a rendere competitivi i territori. Ne è una riprova il fatto che la politica per lo sviluppo locale maggiormente utilizzata nelle aree svantaggiate rimane la politica regionale selettiva (RSA), mentre il numero delle agenzie è cresciuto notevolmente.

Questa scelta trova una sua possibile spiegazione da un lato nella richiesta di una azione più efficiente e meno onerosa, soprattutto a seguito della contrazione delle risorse finanziarie, dall'altro nella volontà di mantenere centralizzate le politiche di sviluppo, il cui obiettivo- il contrasto della disoccupazione e la sua variabilità territoriale- "impone" che siano collocate ad un livello più elevato di governo.

Nel caso della Germania dell'Est, la modifica radicale nel modo di intervenire sta avvenendo in questo preciso periodo storico, con il

passaggio da una politica straordinaria a politiche ordinarie nelle aree orientali. Tale passaggio andrà sicuramente ad incidere, innanzitutto, sulla gestione delle politiche di sviluppo economico, finora gestite in maniera congiunta dal Governo Federale e dai Länder orientali.

Una prima fase di relativa autonomia dei Länder orientali dal Governo Federale in materia di programmazione regionale si è avuta con la dissociazione nella gestione dei Fondi Strutturali da quelli GA, che ha rappresentato per i Länder orientali un primo passo verso la fuoriscita dalle logiche di intervento straordinario e di una maggiore autonomia.

La trasformazione economica che sta vivendo in questi anni la Germania dell'est sta imponendo un nuovo modo di orientare le politiche economiche, più tesa a valorizzare le risorse locali e le vocazioni territoriali che contraddistingue ciascuna regione. Il modello di intervento che sta proponendo per far ciò tuttavia è misto tra centralismo e spontaneismo territoriale. Il centralismo che contraddistingue il rapporto tra i Länder e i governi locali, soprattutto nella allocazione dei finanziamenti, e lo spontaneismo dei governi locali, che stanno cominciando a concorrere tra di loro per attrarre le risorse sul proprio territorio.

Infine, nel caso dell'Italia Meridionale lo spartiacque nel modo di intervenire è rappresentato nel passaggio avvenuto negli anni Novanta da politiche fortemente centralizzate a politiche negoziate. Lo spontaneismo locale che ha caratterizzato questa nuova stagione politica del Mezzogiorno, e che negli ultimi anni è entrato in crisi, ha rappresentato il tratto specifico dei percorsi di sviluppo realizzati all'interno di quest'area.

In sintesi si è in presenza di percorsi di sviluppo che privilegiano, nel caso del Regno Unito, un centralismo statale, o nel caso della Germania, meccanismi di sviluppo misti di centralismo regionale e di spontaneismo locale e infine, nel caso italiano, percorsi condizionati per lo più da uno spontaneismo locale.

A conclusione di questa prima analisi comparativa e di queste prime considerazioni trattate, ci si ripropone la domanda posta fin dall'inizio in questo lavoro e cioè se si stia assistendo a delle forme di convergenze verso un unico modello di sviluppo locale.

Le ipotesi teoriche che sono state vagliate, soprattutto nella prima parte della tesi, hanno evidenziato come quando si parla di convergenza non bisogna cadere nella visione tradizionale di un unico sentiero di

equilibrio di lungo periodo. Le situazioni di partenza, come pure le logiche che hanno guidato i diversi interventi sono e rimangono diversi, e incidono sui percorsi di sviluppo che i diversi paesi stanno intraprendendo anche se questi sembrano molto simili tra di loro.

Un processo di sviluppo, di convergenza nelle regioni in ritardo, è un processo complesso e si avvia e si sostiene nel tempo qualora si instauri un legame virtuoso, che tende a divenire endogeno, tra il piano formale delle scelte e delle regole istituzionali di politica economica ed il piano delle opportunità e delle decisioni produttive attuate dagli agenti privati.

Il modo di funzionare di tale modello di sviluppo può essere molteplice, gli stessi casi lo hanno dimostrato. Ecco perché la questione determinante insita proprio le differenze nei meccanismi di regolazione.



## Appendice

TABELLA 1

Principali cambiamenti nelle politiche dal 1980 al 2000

---

### *Germania*

- 1981 Una sostanziale ridesignazione delle aree mira a ridurre la popolazione ammissibile dal 36% a meno del 30%, benché prevedeva misure transitorie per lungo tempo (in alcuni casi fino alla fine del 1983). Esigenze di bilancio portarono ad una riduzione di cinque punti percentuali dei massimali degli aiuti per tutti i tipi di progetto eccetto quelli di avviamento (questo taglio viene nuovamente effettuato nel 1983). Viene introdotto un nuovo contributo speciale per gli investimenti in posti di lavoro altamente qualificati.
- 1982 I problemi dell'industria siderurgica portarono all'introduzione di uno speciale programma per le zone di produzione dell'acciaio (1982- 1985) e anche all'ampliamento e al passaggio di grado di alcune aree assistite
- 1984 A seguito delle pressioni esercitate dalla Commissione, perdono la designazione alcune aree dove risiede l'1,4% della popolazione nazionale. Tuttavia i problemi dell'industria cantieristica fanno sì che Brema venga designata area speciale (1984- 1987), mentre altre difficoltà strutturali portano alla designazione di Gelsenkirchen
- 1985 Viene introdotto un pacchetto di misure a sostegno delle attività legate a servizi, innovazione e ricerca e sviluppo, e viene dato particolare peso agli aiuti per infrastrutture
- 1987 Viene concordata una nuova carta delle aree assistite, che comporta una riduzione della popolazione coperta dal 35% a poco più del 30%. Tuttavia, su pressione della Commissione, tale percentuale viene ridotta al 29% (a partire dal gennaio del 1988) e vengono effettuati tagli alle aree designate dai Länder.
- 1988 I massimali delle quote vengono ridotti in seguito ad un compromesso raggiunto con la Commissione sulla designazione delle aree, in particolare in relazione ai progetti di ampliamento. Viene introdotto un nuovo programma speciale per le regioni minerarie (1988- 1991) e annunciata l'abolizione nel 1989 dell'indennità per gli investimenti, ma con un budget maggiore per il contributo agli investimenti.
- 1990 La politica regionale ha un ruolo di primo piano nelle nuove misure a sostegno dello sviluppo della Germania dell'Est.
- 1991 La designazione dell'Area Zonale di Confine viene revocata, anche se alcune misure continuano ad essere applicate fino alla fine del 1994. Una nuova designazione delle aree riduce la popolazione dei Länder occidentali al 27% della popolazione della Germania dell'Ovest. In queste aree il massimale delle agevolazioni è pari al 18% (mentre in quelle della Germania dell'Est tale massimale è pari al 23%).
-

- 1992 Nel 1992 il budget complessivo per la politica regionale dei nuovi Länder è di 11, 4 miliardi di marchi, mentre quello dei Länder occidentali è inferiore a 1,09 miliardi di marchi. Vengono introdotti speciali programmi per le aree colpite dalla chiusura delle miniere di carbone.
- 1994 Una ridesignazione delle aree assistite (gennaio 1994) riduce la popolazione coperta dei vecchi Länder di 8,3 punti percentuali, portandola al 22% della popolazione della Germania dell'Ovest (inclusa Berlino Ovest). Viene eliminata la possibilità di accedere agli ammortamenti speciali per l'area zonale di confine (alla fine del 194).
- 1995 Una revisione sostanziale e su larga scala del quadro GA porta ad una drastica semplificazione del contributo per gli investimenti e all'abolizione del contributo speciale per gli investimenti per posti di lavoro ad elevata specializzazione. Contemporaneamente, gli aiuti GA vengono estesi sperimentalmente anche ai progetti che non prevedono investimenti (consulenza, formazione, capitale umano e ricerca e sviluppo). I principi di base del GA sono comunque confermati.
- 1996 Dopo lunghe discussioni con la Commissione vengono stabiliti i massimali delle agevolazioni per le aree svantaggiate A e B. Inoltre, ha luogo il secondo stadio della revisione delle GA, finalizzato alla designazione delle aree.
- 1997 La nuova carta delle aree GA entra in vigore per il periodo 1997- 99. viene inoltre introdotta una differenziazione tra e intensità di aiuto per i nuovi Länder. Le intensità di aiuto variano a seconda che si tratti di aree A (aree strutturalmente più deboli dei nuovi Länder), aree B (aree strutturalmente più forti dei nuovi Länder) o aree C (aree assistite dei vecchi Länder).
- 1998 L'ammissibilità accordata in via sperimentale ai progetti che non prevedono investimenti viene prorogata fino al 2002. la componente del budget GA per la Germania dell'Ovest di provenienza federale viene notevolmente ridotta (da 350 a 205 milioni di marchi), ma vengono stanziati ulteriori risorse (pari a 354 milioni di marchi) dai Länder Brema, Nordrhein- Westfalen, renania-Palatinato e Saaland.
- 1999 Nel marzo del 1999 viene presentata alla Commissione europea una nuova carta della GA. Vengono annunciati diversi cambiamenti, tra cui l'introduzione di un nuovo contributo per la creazione di posti di lavoro di alto livello qualitativo ed una misura di sostegno all'acquisto di terreni. Vengono introdotte varie restrizioni in linea con i nuovi Orientamenti comunitari sugli aiuti regionali. Le limitazioni di bilancio continuano ad essere significative.
- 2000 E' approvata la nuova mappa delle aree GA ed entra in vigore il contributo salariale per la creazione di nuovi posti di lavoro. In giugno è stato avviato un procedimento contro la Commissione europea in relazione alla popolazione attribuita alle aree 87.3.c

---

Fonte: Da Yuill D. e Wishlade, F (2001), *Sviluppi recenti nella politica regionale degli Stati Membri dell'Unione Europea: una rassegna comparativa dei cambiamenti*, in Rivista Economica del Mezzogiorno, a. XV, n. 1-2

TABELLA 2  
Principali cambiamenti nelle politiche dal 1980 al 2000

---

*Italia*

- 1986 Viene introdotta la nuova legislazione per il Mezzogiorno. La struttura base degli incentivi resta immutata, ma l'ammissibilità viene estesa ad alcuni servizi ed agli investimenti «immateriali». Il nuovo sistema di amministrazione sostituisce la Cassa con l'Agenzia per il Mezzogiorno e si muove verso un sistema di programmi triennali realizzati tramite piani annuali di attuazione. Alcune istanze provenienti dal settore dell'artigianato vengono decentrate a livello regionale. Il Mezzogiorno viene diviso in tre aree e viene introdotta una differenziazione tra le intensità degli aiuti. I massimali degli aiuti complessivamente aumentano.
- 1988 La Commissione europea esprime alcune perplessità sulla designazione di alcune aree del Mezzogiorno più settentrionale. In marzo viene raggiunto un accordo che prevede la non eleggibilità di alcune aree alla fine del 1990 e del 1992.
- 1990 Con il terzo piano di attuazione aumenta il divario tra le intensità degli aiuti nel Mezzogiorno.
- 1992 La Legge 488 del dicembre del 1992 e le successive disposizioni attuative (Delibera CIPE del 22 aprile del 1993) modificano in modo sostanziale la natura della politica regionale italiana, realizzando il passaggio dall'intervento speciale per il solo Mezzogiorno ad una politica di sviluppo regionale delle aree depresse di tutto il Paese. L'Agenzia per il Mezzogiorno e gli enti ad essa collegati vengono aboliti a partire dal 1 maggio 1993, ma la politica di incentivazione resta in sospeso in attesa della piena operatività della legge 488.
- 1995 Vengono esaminati i punti di disaccordo con la Commissione europea riguardanti la carta degli aiuti, la concessione di agevolazioni in base alla legge 64/1986 (non più in vigore) e la riduzione degli oneri previdenziali per il Mezzogiorno. Le disposizioni attuative della legge 488 vengono approvate nell'ottobre e nel dicembre del 1995 e, successivamente, nel marzo del 1996. la legge 341/195 introduce un incentivo fiscale di tipo automatico.
- 1996 Il nuovo pacchetto di incentivi entra in vigore nel marzo del 1996. esso comprende una modifica alla riduzione degli oneri previdenziali (che verrà gradualmente eliminata a partire dal dicembre del 1997), gli interventi per le aree depresse previsti dalla legge 488/1992, un nuovo incentivo fiscale automatico alternativo alla legge 488/1992 (legge 341/1995) e il nuovo Fondo di Garanzia per le PMI nel Mezzogiorno.
- 1997 L'Abruzzo perde il suo status di regione obiettivo 1 alla fine del 1996, tuttavia, nella primavera del 1997 un accordo stabilisce l'ammissibilità dell'intera regione alla deroga prevista dall'art. 87.3.c
- 1997-98 Vi sono importanti cambiamenti alla politica regionale, realizzati in particolare attraverso: la legge Bassanini sulla riforma dell'amministrazione

pubblica, finalizzata, tra l'altro, al decentramento di alcune attività del Governo centrale; l'istituzione (correlata) del Ministero del Tesoro, Bilancio e della Programmazione economica, con un dipartimento specifico per le politiche di Sviluppo e di Coesione; l'avvio di un dibattito sulle capacità tecniche e sulle competenze più generali delle amministrazioni subnazionali nel Mezzogiorno, in particolare nel nuovo quadro decentrato; il graduale spostamento verso l'introduzione di un'imposta regionale sulle società e la presentazione a livello regionale di programma di spesa governativi. Tali sviluppi pongono nuovamente l'accento sulle questioni inerenti allo sviluppo regionale (e alla disoccupazione) e, in particolare, sui problemi del Mezzogiorno, determinando l'avvio, nel luglio del 1998, di un importante dibattito parlamentare sulla politica regionale.

- 1999 Nel 1999 viene istituito un nuovo ente di promozione, Sviluppo Italia, il cui compito è di promuovere lo sviluppo dei sistemi produttivi italiani (specialmente nel Mezzogiorno), di attirare investimenti nazionali ed esteri, di sviluppare progetti integrati comportanti la creazione di posti di lavoro, e di migliorare le capacità di programmazione dell'amministrazione centrale e locale.
- 2000 Sono adottati i nuovi decreti attuativi della Legge 488/1992 per il periodo 2000- 2006. le nuove aree assistite e i nuovi massimali di aiuto per le aree 87.3.a sono stati approvati rispettivamente in marzo e settembre.

---

Fonte: Da Yuill D. e Wishlade, F (2001), *Sviluppi recenti nella politica regionale degli Stati Membri dell'Unione Europea: una rassegna comparativa dei cambiamenti*, in Rivista Economica del Mezzogiorno, a. XV, n. 1-2

TABELLA 3  
Principali cambiamenti nelle politiche dal 1980 al 2000

---

*Regno Unito*

- 1980 Un'importante redesignazione delle aree, effettuata nel luglio del 1979, porta alla riduzione graduale dell'estensione delle aree assistite- da quasi il 44% a circa il 26% della popolazione attiva britannica (entro l'agosto del 1982). A partire dall'agosto del 1980, il contributo per lo sviluppo regionale viene abolito nelle aree intermedie e nelle aree di sviluppo l'intensità delle agevolazioni scende dal 20% al 15%.
- 1981 Introduzione di una serie di misure tese a migliorare il «programma per gli uffici e l'industria terziaria» (OSIS).
- 1982 L'ultima revisione prima della revoca della designazione incrementa la copertura delle aree assistite, portandola al 27,5%. Nell'Irlanda del Nord viene creato l'Ente per lo Sviluppo Industriale.
- 1984 Un'importante revisione della politica regionale britannica si risolve in: una notevole riduzione dell'estensione delle aree di sviluppo (che scende al 15% della popolazione totale) accompagnata da un aumento dell'estensione delle aree assistite (che sale dal 27,5 al 35%); radicali cambiamenti al contributo regionale per lo sviluppo, che perde il carattere automatico e il legame con il prodotto acquistato, viene ridotto al 15% ed acquisisce una componente occupazionale; l'inserimento dell'OSIS nell'Assistenza Regionale Selettiva, ma con un'estensione dell'ammissibilità del contributo regionale per lo sviluppo ad alcuni servizi alle attività produttive, ed infine una notevole riduzione del budget.
- 1985 In Irlanda del Nord il valore del contributo in conto capitale standard e il suo campo d'applicazione a livello industriale vengono ridotti notevolmente, in seguito alla perplessità espresse sui rapporti costi- benefici del programma (Nell'ottobre del 1987, l'intensità dell'aiuto diminuisce ulteriormente per arrivare al 12,5%).
- 1988 Il contributo britannico per lo sviluppo regionale e il contributo in conto capitale standard per l'Irlanda del Nord vengono aboliti nel marzo del 1988. In Gran Bretagna vengono introdotti nuovi contributi regionali per le piccole imprese. L'Assistenza Regionale Selettiva (RSA) diventa la principale misura degli aiuti regionali. Viene introdotto un programma di consulenza a livello nazionale (Enterprise Initiative) per aiutare le regioni svantaggiate
- 1990 Vengono pubblicate le nuove priorità di sviluppo industriale nell'Irlanda del Nord; sulla base di tali priorità gli aiuti vengono indirizzati più al marketing, alla progettazione, allo sviluppo ecc. che ai progetti per investimenti fissi, ciò al fine di aumentare la competitività a livello internazionale. La struttura dei massimali delle agevolazioni del Programma di Assistenza Selettiva viene modificata in linea con la nuova strategia.

- 1992 Il numero di dipendenti relativo alla componente innovazione del Contributo Regionale per le imprese (REG) aumenta da 25 a 50. L'estensione territoriale del REG viene ampliata in modo da coprire le aree intermedie
- 1993 Il 1 agosto viene avviata una revisione della mappa britannica delle aree assistite. Tale carta presenta notevoli modifiche, ma la popolazione complessiva coperta subisce solo un lieve decremento (dal 35 al 34%)
- 1995 In Irlanda del Nord, una attenta valutazione della strategia di sviluppo introdotta nel 1990 conferma l'approccio adottato, pur avanzando alcuni suggerimenti relativamente alle modalità di attuazione.  
Dopo una serie di consultazioni, si dà avvio in Inghilterra a cambiamenti di ampia portata negli interventi a sostegno delle imprese. Vengono istituiti due budget distinti per il sostegno per le imprese (Local Challenge e Sectoral Challenge) dai quali i partenariati di organizzazioni locali possono attingere risorse, attraverso bandi ispirati alla competitività delle domande presentate. RSA e REG vengono volontariamente escluse dalla revisione, ma viene annunciata la fine del REG come programma distinto a partire dal 1996- componente di investimento viene fusa con l'RSA, mentre la componente innovazione viene annessa ad altri programmi di sostegno. Questo cambiamento fa parte di un più ampio progetto di semplificazione dell'intervento a sostegno delle imprese.
- 1997-98 L'elezione del governo Laburista nel maggio del 1997 porta all'avvio di alcune iniziative in campo legislativo che, una volta divenute pienamente operative, comporteranno una significativa regionalizzazione delle responsabilità decisionali in tema di politiche regionali. Tra gli sviluppi più importanti vanno segnalati: la creazione del parlamento Scozzese ed il relativo trasferimento delle competenze in diversi settori chiave in tema di sviluppo economico; l'istituzione del Welsh Assembly, il parlamento Gallese, che però ha poteri più ridotti rispetto a quello Scozzese; l'istituzione di nove Agenzie di Sviluppo regionale per le regioni inglesi; l'introduzione di disposizioni speciali per Londra, tra cui l'elezione diretta del sindaco, e la creazione di un nuovo contesto per la determinazione delle politiche regionali in Irlanda del Nord a seguito dell'accordo del "venerdì santo"
- 2000 Una nuova forma di aiuto regionale alle PMI (fino a 250) addetti è introdotta in Inghilterra nei livelli 1-3 delle aree assistite a partire dal 1 gennaio sotto forma di contributi Enterprise. Le grandi imprese sono ammissibili alla RSA nei livelli 1 e 2. In Scozia viene introdotto l'innovazione per la Crescita, con una attenzione particolare alle PMI e limitato a contributi fino a 100.000 sterline- contributi maggiori prendono la forma della RSA. Sono attese delle modifiche alla RSA che sembrerebbero comportare un maggiore accento sul supporto mirato ad una più elevata produttività e alla creazione di posti di lavoro con un più alto valore aggiunto.

---

Fonte: Da Yuill D. e Wishlade, F (2001), *Sviluppi recenti nella politica regionale degli Stati Membri dell'Unione Europea: una rassegna comparativa dei cambiamenti*, in Rivista Economica del Mezzogiorno, a. XV, n. 1-2

## Capitolo Quinto

### *Strategie di sviluppo e pratiche di concertazione nel Regno Unito, Germania e in Italia: quale convergenza nella regolazione?*

5.1 Introduzione; 5.2 Pratiche di concertazione nel Regno Unito, in Germania e in Italia; 5.2.1 Pratiche di Partnership nel Regno Unito: il caso della Scozia e del Galles; 5.2.2 Pratiche deliberative in Germania: l'integrazione della Germania dell'Est nei Fondi Strutturali; 5.2.3 Pratiche di negoziazione nel Sud Italia: il caso della regione Campania; 5.3 Conclusioni: differenze nelle strategie per lo sviluppo e convergenza nelle pratiche di regolazione.

#### *5.1 Introduzione*

In questo capitolo verranno affrontate la seconda parte degli interrogativi che hanno guidato l'analisi. Nello specifico tali interrogativi attengono alle esperienze di pratiche di concertazione rinvenibili nelle diverse esperienze nazionali.

Più specificamente gli argomenti trattati in questa parte della tesi attengono a quali strategie di sviluppo sono state messe in atto in ciascun paese, quali pratiche di concertazione sono state utilizzate, in riferimento a specifiche politiche, e quali architetture istituzionali sono state costruite e hanno permesso una specifica modalità di sviluppo.

Questo capitolo è al contempo anche quello conclusivo della tesi, e nella parte finale tenterà di trarre le somme rispetto alla questione principale riguardante la convergenza nei meccanismi di regolazione.

## 5.2 *Pratiche di concertazione nel Regno Unito, in Germania e in Italia*

In questa sezione si intende discutere direttamente delle esperienze di concertazione messe in pratica nei tre paesi presi a riferimento. Prima però occorre dilungarsi su alcune scelte che hanno guidato la comparazione dei tre casi.

Innanzitutto, si è scelto di confrontare le diverse esperienze di concertazione non a partire da una stessa politica, pur presentandosene la possibilità.

Si sarebbero, infatti, potuti confrontare questi tre casi nelle modalità di implementazione di una stessa politica come, ad esempio, quella dei Patti territoriali. L'originale esperienza dei Patti in Italia ha avuto, infatti, l'importante riconoscimento della Comunità Europea al punto che sono stati individuati 89 Patti per l'Occupazione, tra cui se ne contano 10 in Italia, altrettanti nel Regno Unito e 9 in Germania. I Patti avrebbero potuto essere solo un esempio, altri ancora se ne sarebbero potuti fare prendendo a riferimento ad esempio il programma Urban, oppure Agenda 21 etc, tutti programmi con una elevata diffusione in Europa. Tuttavia, l'utilizzo di una politica "trapiantata" non ci permette di capire effettivamente quali strategie di sviluppo sono state autonomamente messe in atto in ciascun paese e come tali strategie hanno condizionato le pratiche di concertazione utilizzate.

A partire, quindi, dalle informazioni tratte dall'analisi dei percorsi di sviluppo realizzati nei diversi paesi (capitolo quarto) sono state scelte quelle "politiche" che sono risultate essere utilizzate come principale strumento di sviluppo.

Il compito è stato alquanto semplice per il Regno Unito che ha visto negli ultimi anni ridurre il numero di politiche di sviluppo, e il prevalere in particolar modo della politica selettiva regionale, l'RSA incentivo utilizzato per le aree classificate come di sviluppo. L'RSA è stata modificata nel 2000, in direzione delle indicazioni disposte dalla Comunità Europea, che ha sostenuto e sostiene la diffusione del principio di partecipazione. Il caso scelto è l'applicazione dell'RSA nei territori del Galles e della Scozia, che contengono aree di sviluppo di antica tradizione.

Alquanto difficile è stata, invece, la scelta di una politica nel caso tedesco. Ogni Länder ha a disposizione una infinità di politiche di



incentivazione per la promozione dello sviluppo. Per ovviare a questo problema si è scelto quindi di analizzare la Programmazione Regionale di politiche che si avvalgono dei Fondi Strutturali, con particolare riguardo alle vicende che hanno contraddistinto i Länder della Germania dell'Est. In generale la programmazione regionale dei Fondi strutturali rappresenta un esempio di decentramento delle decisioni a livello locale di governo e prevede delle specifiche fasi di partecipazione alle scelte di politiche di sviluppo.

Infine, per il caso italiano si è scelto di approfondire il ruolo giocato dalle pratiche di concertazione inserite in alcune politiche cosiddette della Programmazione Negoziata e che hanno segnato la storia dell'ultimo decennio delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, trattasi del Patto territoriale e della Progettazione integrata.

In secondo luogo si è scelto di confrontare le diverse esperienze di sviluppo distinguendo, innanzitutto, la *strategia di sviluppo* di cui ciascun paese si è avvalso. Le informazioni sul tipo di cause che hanno generato i divari, e quindi sulle priorità di sviluppo di ciascun paese (cfr. capitolo terzo), nonché l'analisi dei percorsi di sviluppo attuati (cfr. capitolo quarto) ha permesso di ricostruire quelle che sono le "strategie" che orientano ciascun intervento. Strategie che rappresentano la "trama" su cui si vanno a sovrapporre, su cui si inscrivono, le pratiche di concertazione.

Sempre ai fini della comparazione, si è inoltre evidenziato per ciascuna esperienza il *tipo di accordo* che la caratterizza e il genere di *pratiche di concertazione* a cui più si avvicina. In termini di pratiche di concertazione occorre precisare che esse, in quanto "pratiche", richiamano concretamente alle azioni che vengono poste in essere. In questa disamina, non è stato possibile entrare nel merito di come concretamente vengono realizzate queste pratiche, la fiducia che circola al loro interno e il livello di cooperazione che si viene a stabilire.

I tre casi rappresentano tre diversi esempi di pratiche di concertazione: il caso del Regno Unito fornisce uno spunto per la comprensione delle pratiche di partnership, quello tedesco delle pratiche deliberative e quello italiano delle pratiche di negoziazione. Beninteso con ciò non si vuole dimostrare che questi tre paesi si caratterizzino per l'uso esclusivo di questo tipo di pratiche.

La stessa tipologia costruita di pratiche di concertazione, rappresenta solo un ideal tipo, non si esclude quindi che oltre a essere diversamente

presenti in ciascun paese esse si presentino nella realtà con combinazioni differenti.

In sintesi, occorre precisare che pratiche di concertazione, almeno le tre individuate in questa analisi sono tutte in misura diversa presenti in questi paesi. I tre casi scelti hanno rappresentato uno spunto per la trattazione della varietà di pratiche esistenti.

Un'ultima specificazione prima di lasciare all'analisi delle pratiche di concertazione attiene alle fonti consultate per lo studio delle diverse esperienze.

Nel caso del Regno Unito, ed in particolare in riferimento ai territori del Galles e della Scozia, si è fatto ampiamente ricorso alle ricerche pubblicate dalla European Policies Research Centre dell'Università di Strathclyde di Glasgow, e alle pubblicazioni del Department of Politics University of Sheffield, sempre in Inghilterra.

Nel caso della Germania si è fatto riferimento a ricerche condotte sempre dall' European Policies Research Centre dell'Università di Strathclyde di Glasgow sul caso tedesco, e ad alcune pubblicazioni di centri di ricerca come la Fondazione Bertelsmann Stiftung.

Nel caso italiano, si è fatto ampiamente ricorso alle ricerche pubblicate dai Prof.ri De Vivo, P. e Cerase, F.P. del Dipartimento di Sociologia di Napoli, sulla programmazione negoziata nel Mezzogiorno d'Italia.

### 5.2.1 *Pratiche di Partnership nel Regno Unito: il caso della Scozia e del Galles*

I recenti sviluppi della politica regionale del Regno Unito hanno visto il prevalere, negli ultimi anni, di alcune “modalità” per il perseguimento dello sviluppo, anche nelle aree depresse: da un alto il ricorrente uso di “politiche di incentivazione”, tra cui quella più importante è la Regional Selective Assistance (RSA), e dall’altro una modalità di intervento prevalentemente centralizzata, che conferma anche in quest’ambito di policy la natura “centralista” del governo anglosassone.

Anche se occorre dire che, negli ultimi anni, il Regno Unito ha riconsiderato il suo approccio generale allo sviluppo regionale, nel quadro di un più ampio processo di revisione delle politiche di aiuto regionali che ha coinvolto un po’ tutti paesi europei e nel più generale contesto di preparazione ai nuovi Fondi strutturali nello sviluppo regionale (Yuill e Wishlade, 2001).

Così esso si è orientato a rivedere alcuni principi e meccanismi dell’Assistenza Regionale Selettiva<sup>78</sup> (RSA), ma aspetto ancor più importante ha posto in essere una importante legislazione costituzionale che, nel corso del 1999, ha portato all’istituzione del Parlamento Scozzese e dell’Assemblea Gallese, cui sono stati attribuiti significativi poteri in materia di sviluppo economico, e poi ancora alla creazione di una serie di Agenzie di Sviluppo regionale in Inghilterra<sup>79</sup>. Questi

---

<sup>78</sup> Nella pubblicazione il Libro bianco sulla competitività, *Il nostro futuro competitivo: costruendo un’economia guidata dalla conoscenza*, nel dicembre del 1998, una delle affermazioni chiave ivi contenute è l’impegno a rivedere l’Assistenza Regionale Selettiva (RSA) affinché essa possa concentrare l’aiuto su progetti di elevata qualità e specializzazione, in grado di creare posti di lavoro qualificati. Una valutazione del regime di aiuto in questione ha sottolineato il rapporto qualità- prezzo (value- for- money) della RSA, attirando l’attenzione sulla necessità di porre maggiore enfasi sulla qualità dei posti creati.

<sup>79</sup> Ulteriori “novità” introdotte nel 1999 sono rappresentate dall’adozione di provvedimenti speciali per Londra, tra cui la creazione, nell’aprile del 2000, di una Agenzia di Sviluppo regionale per l’area londinese e di una Authority per la città (Greater London Authority), con un Sindaco eletto direttamente dai cittadini; e l’istituzione di una nuova Assemblea dell’Irlanda del Nord, con piena autorità sia di carattere legislativo che esecutivo, su tutte le materie che in precedenza erano di competenza dell’Ufficio dell’Irlanda del Nord (Northern Ireland Office).

significativi cambiamenti hanno comportato l'introduzione di interventi per lo sviluppo economico più vicini al livello regionale, anche se il tema del coordinamento nazionale delle politiche ha rilievo specificamente nell'ambito della devoluzione delle competenze dello sviluppo economico alle regioni della Scozia e del Galles. L'applicazione del principio della "sussidiarietà", uno dei principi della buona governance europea, è stato uno degli obiettivi delle riforme introdotte, in relazioni al quale inoltre si è inteso anche rafforzare la necessità di un approccio più coordinato al policy-making e si sono sostanziate una serie di accordi e intese tra i differenti livelli di governo.

È attualmente in corso nel Regno Unito un dibattito sul ruolo che potrebbe svolgere il governo sub-nazionale nello sviluppo economico regionale (Raines, 1998). Questo dibattito è alimentato per altro dalla copiosa letteratura che ha indagato su come, nei percorsi di sviluppo locale realizzati nel Galles e in Scozia, sia stata proprio l'autonomia e la "forza" delle istituzioni locali a generare dei percorsi virtuosi di sviluppo locale. (Cooke, Price, Morgan, 1995; Macleod, 1997; Teague, 1994).

Per altro tale dibattito è alimentato da questioni quali: la variazione di autonomia regionale nell'uso di investimenti, la presenza di sempre più nuove istituzioni nella realizzazione delle politiche di sviluppo; il ruolo svolto dalle agenzie di sviluppo locale.

Attraverso l'analisi di come dirimere i potenziali conflitti nelle politiche di sviluppo e come generare una competizione/cooperazione nell'attrazione degli investimenti sui territori, che intende prendere spunto la trattazione delle strategie di sviluppo messe in campo nel Regno Unito. Tali analisi verrà condotta a partire proprio da come nelle regioni della Scozia e del Galles- aree di antica arretratezza e al contempo esempi di virtuosismo economico locale- si sia venuto a creare quel giusto mix tra competizione/cooperazione tra i territori, in parte dovuto alla presenza di Agenzie di sviluppo locale.

In particolare poi, attraverso l'analisi del meccanismo di funzionamento delle Agenzie, del modo in cui esse si rapportano con le altre istituzioni deputate allo sviluppo, a livello locale e centrale, si tenterà di evidenziare come si sia fatto soprattutto ricorso a modalità di partnership nella attivazione di forme di collaborazione pubblico/privato.

### *Strategie di sviluppo*

#### *Meccanismi di competizione regionale*

Le strategie di sviluppo messe in campo nel Regno Unito si basano essenzialmente sul ricorso a “meccanismi di competizione”. In ciò si legge chiaramente l’impostazione di natura anglosassone in cui prevale, anche nelle scelte di intervento pubblico nell’economia, una volontà a liberalizzare gli scambi ed a ridurre al minimo “l’intrusione” dell’intervento pubblico.

Innanzitutto, in un paese dove il principale strumento per la promozione dello sviluppo è un incentivo discrezionale, l’RSA, un primo meccanismo competitivo è quello che si viene a stabilire tra le Regioni per l’attrazione di questo stesso.

Ricerche condotte nel Regno Unito sulla allocazione dell’RSA nelle varie Regioni hanno dimostrato come queste presentino differenti abilità a intercettare gli incentivi di Assistenza Selettiva Regionale e, dunque, differenti capacità di intraprendere strategie di sviluppo (Raines, 1998).

L’analisi delle “modalità di redistribuzione” dell’RSA sul territorio nazionale evidenzia come nell’uso dell’RSA, le regioni non presentano tutte la stessa abilità.

Come si evince nella tabella sotto riportata le Regioni che hanno un elevata presenza di investimenti RSA sul proprio territorio sono le aree della Scozia del West Midlands e del North West e poi ancora quelle del North East, dello Yorkshire e Humberside e del Galles.

Una prima spiegazione sul maggior uso negli incentivi RSA da parte di queste Regioni sembra però rintracciabile nel fatto che, potendo l’incentivo essere offerto nelle aree designate di maggiore necessità dove le regioni hanno una larga percentuale di aree assistite, queste hanno avuto una più ampia opportunità di beneficiare dell’incentivi stessi.

Ciò, da un lato, spiegherebbe perché le regioni dell’Eastern, le East Midlands e il South West e South East hanno fatto minor ricorso all’incentivo RSA, in quanto cioè presentano un numero inferiore di aree assistite; dall’altro però farebbe venir meno l’ipotesi che a determinare questo fenomeno sia una specifica “capacità” espressa da alcune Regioni di intercettare i finanziamenti.

TABELLA I						
Popolazione, occupazione ed investimento nelle aree assistite del Regno Unito						
	Popolazione 1993		Occupazione in progetti stranieri finanziati RSA 1986- 1996		Investimenti in progetti stranieri finanziati RSA 1986- 1996	
	Totale	%su GB	Totale (000)	%su GB	Totale (£m)	% su GB
Great Britain	19.478	100.0	182.5	100.0	12,426.6	100.0
Scotland	3.121	16.0	57.8	31.7	4,228.7	34.0
Wales	2.049	10.5	45.1	24.7	2,613.2	21.0
North East	2.623	13.5	22.3	12.2	2,955.8	23.8
North West	3.056	15.7	18.8	10.3	972.8	7.8
Yorkshire/ Humberside	2.344	12.0	6.8	3.7	397.6	3.2
East Midlands West	0.700	3.6	1.5	0.8	61.4	0.5
Midlands	3.323	17.1	22.6	12.4	929.7	7.5
Eastern	0.146	0.7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
South West	1.013	5.2	7.1	3.9	256.0	2.1
South East	1.100	5.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fonte: Industrial Development Act 1982, Rapporto Annuale in Raines, P. (1998), *Regions in competition: institutional autonomy, inward investment and regional variation in the use of incentives*, in Regional and industrial research paper series number 29.

Non è stato possibile includere i valori del South- East e dell'Eastern perché queste regioni non contengono aree designate in tutto il periodo preso in considerazione.

Questa prima spiegazione, tuttavia, non considera un aspetto fondamentale nell'analisi delle politiche nel Regno Unito: la variabilità con cui cambiano le aree designate come di sviluppo, ovvero la variabilità con cui alcune aree, migliorate grazie all'azione governative, vengono escluse dalla lista di quelle in difficoltà e altre vengono ad essere individuate.

Nei dieci anni presi in considerazioni (dal 1986 al 1996) sono state apportate delle modifiche in termini di riduzione delle aree bisognose di intervento proprio nei territori che oggi beneficiano maggiormente dell'RSA, dimostrando l'abilità di queste stesse regioni ad attrarre comunque gli investimenti.

La competizione tra Regioni è molto sentita nel Regno Unito. Come riporta Reines, mentre nel resto dell'Europa si dibatte sulla competizione tra regioni di nazioni differenti, nel Regno Unito si dà molta più importanza alla competizione per l'allocazione di investimenti interni al paese stesso (Reines, 1998).

Per altro la discussione sulla competizione tra Regioni in questi anni si è molto focalizzata sulle differenze, tra l'Inghilterra e la Scozia e il Galles, quest'ultima regioni che possiedono vantaggi sia di natura istituzionale che economica.

Infatti, come si è già detto in via di principio, il Parlamento Scozzese e l'Assemblea Gallese hanno l'autorità di modificare la politica regionale in relazione alle proprie esigenze di sviluppo, pur non potendo intervenire sulla mappa delle aree assistite (che rimane in materia riservata a Westminster) e dovendo rimanere nell'ambito della disciplina degli Orientamenti sugli aiuti di Stato.

Ciò ha corrisposto ad uno "sbilanciamento" della competizione che ha a sua volta generato preoccupazioni in materia di concorrenza che le devolute autorità scozzesi e gallesi esercitano sui preesistenti organismi britannici nei bandi per la realizzazione di progetti di investimento, preoccupazione che è stata raccolta in memorandum di intesa sull'assistenza finanziaria all'industria pubblicato nel 1999<sup>80</sup> (Yuill e Wishlade, 2001).

Sulla scia di queste riflessioni si colloca per altro la posizioni dei governi Laburisti che appoggiano l'estensione della regionalizzazione e il più generale potenziamento delle istituzioni a livello locale.

Aumentando, infatti, il potere dei governi regionali si produce come effetto l'aumento della competizione tra le regioni per l'ottenimento di investimenti privati interni. Le istituzioni, rafforzate nei loro nuovi poteri, possono da un lato "catturare" più finanziamenti pubblici e dall'altro attirare investimenti regionali extra da parte di imprese che trovano vantaggioso collocarsi sul territorio regionale, aumentandone così la competitività dello stesso.

Un secondo meccanismo competitivo è quello che si viene a ricreare, sempre tra le regioni, per l'intercettazione di investimenti stranieri. Il Regno Unito è oggi, tra i paesi europei, quello che presenta

---

<sup>80</sup> Il Memorandum afferma che prima di offrire aiuti sarà posto in essere un processo di consultazione delle parti interessate in cui in tutti i casi in cui più di un soggetto dimostri interesse ed i cui vi sia un trasferimento da altre parti del Regno Unito. Pur essendo il Galles e la Scozia in grado di modificare i programmi di assistenza finanziaria nell'ambito dei limiti posti dalla devolution, questi emendamenti saranno sottoposti ad un processo di consultazione e a tempistiche concordate, inoltre, essi dovranno rispettare i limiti di finanziamento prestabiliti e applicati in tutto il Regno Unito (Yuill e Wishlade, 2001 pag. 285).

di gran lunga la maggior capacità di attrazione di investimenti stranieri, grazie a cui ha visto negli anni novanta, sensibilmente ridursi il saggio di disoccupazione, dopo una altrettanto sensibile elevazione di quello della produttività del lavoro (cfr tabella 2).

**TABELLA 2**

Distribuzione dell’RSA per origine delle imprese, 1986- 96%

	Imprese Straniere	Imprese UK
Scotland	54,4	45,6
Wales	48,1	51,9
North East	51,4	48,6
North West	33,5	66,5
Yorkshire/Humberside	22,3	77,7
East Midlands	20,8	79,1
West Midlands	38,9	61,1
South West	45,4	54,6

Fonte: Industrial Development Act 1982 annual reports in in Raines, P. (1998), *Regions in competition: institutional autonomy, inward investment and regional variation in the use of incentives*, in Regional and industrial research paper series number 29.

Non sono stati inclusi il South-East e le Eastern regions perché questi territori non contenevano aree designate nel periodo considerato.

Ancora una volta, come si può notare dalla tabella sopra riportata, la Scozia e il North- East sono le uniche regioni dove più della metà della spesa di RSA è andata a progetti stranieri ma soprattutto oltre che per la capacità di attrazione queste regioni si distinguono anche per la capacità di trattenere a loro volta questi investimenti. È anche vero però che gli investimenti stranieri ricevono più alti livelli di assistenza rispetto quelli nazionali, per il semplice motivo che in media questi investimenti producono un’occupazione di cinque volte superiore rispetto agli investimenti nazionali.

Infine, sempre in termini di “competizione tra regioni” fa riscontro, inoltre, l’accresciuto ricorso alle Agenzie come promotrici dello sviluppo e come vere e proprie organizzazioni in grado di fronteggiare la competizione stessa.

Il loro ruolo nello sviluppo economico nel Regno Unito è stato ampiamente riconosciuto: nuove agenzie vengono costituite e quelle già esistenti aumentano la loro presenza soprattutto all’estero.

Ad esse, per lo più, vengono attribuiti i meriti nonché rintracciate le spiegazioni dei differenziali di investimento interno regionale: alcune



ricerche condotte hanno evidenziato come differenti risorse e differenti gradi di autonomia delle agenzie nelle varie regioni spiegherebbero il successo o l'insuccesso di politiche di attrazione di investimenti di intere aree (Dicken e Tickell, 1992).

Negli ultimi anni le agenzie per lo sviluppo locale, in special modo quelle del Galles e della Scozia, sono state accusate di detenere un "ingiusto" vantaggio sulle risorse istituzionali e pubbliche per l'attrazione degli investimenti. Di praticare ovvero quello che è stato definito come "gazumpin" e "poaching", che tradotto significa "gioco al rialzo" e "usurpazione" (Raines, 1998).

Molto spesso la competizione tra regioni genera uno spreco di risorse pubbliche. Ciò si verifica, soprattutto, quando per attrarre investimenti nella propria regione le agenzie aumentano i pacchetti di incentivi per spiazzare la concorrenza di altre regioni. Questo fenomeno è stato definito come gazamping, ovvero gioco al rialzo, e si può comprendere il motivo. Nelle esperienze concrete riportate in letteratura si cita il caso dell'agenzia gallese la quale ha elevato la propria offerta per convincere una società ACER ad investire nel proprio territorio mentre questa stessa società era in trattativa con il territorio inglese del "North-East". Una seconda accusa mossa alle agenzie territoriali di usurpare imprese esistenti in altre regioni e di farlo indistintamente sia per investimenti internazionali sia per investimenti nazionali di dislocamento.

Altre accuse sonorivolte alle Agenzie di sviluppo, come ad esempio quelle che sostengono che esse stiano incoraggiando ditte locali a spostarsi dalle cosiddette "development areas" alle "intermediate areas".

#### *Meccanismi di cooperazione. La formazione degli "accordi" a livello centrale e locale*

La strategia di sviluppo messa in pratica nel Regno Unito oltre che sulla competizione si fonda anche su "meccanismi di cooperazione". Meccanismi del genere sono rintracciabili nella *cooperazione verticale* che si viene a stabilire tra governo locale e centrale, come lo dimostra l'iter normativo dell'RSA, e ancora nella particolare *cooperazione orizzontale* che viene a crearsi a livello locale tra le istituzioni territoriali deputate alla promozione dello sviluppo.

Entrambi i meccanismi di cooperazione sono un esempio, inoltre, della particolare combinazione tra government e governance realizzata nel Regno Unito.

Per quanto riguarda i meccanismi di cooperazione verticale, la gestione delle politiche di sviluppo in Scozia e Galles può essere un esempio su come, nonostante, le politiche di sviluppo nel Regno Unito siano altamente centralizzate, despazializzate e basate su meccanismi decisionali selettivi, queste due regioni esercitano una maggiore autonomia all'interno delle politiche di sviluppo.

In più di una occasione si è avuto modo di ribadire come la Scozia e il Galles siano state più capaci di avvalersi di risorse pubbliche per attirare gli investimenti sui propri territori: entrambe queste regioni sembrano possedere meccanismi di governo "migliori" per poter raggiungere questi livelli. In effetti alla capacità dimostrata dai rispettivi governi locali è corrisposto un "vantaggio competitivo" detenuto da queste regioni rispetto alle restanti: la capacità di competere di entrambe non è, infatti, attribuibile esclusivamente alla loro abilità, ma ad una autonomia maggiore conferita loro dalla recente devoluzione.

Tale autonomia si realizza per altro nello specifico rapporto stabilito tra governo centrale e governo locale nella gestione degli finanziamenti per l'RSA. I governi locali nei territori del Galles e della Scozia hanno uno "spazio decisionale" maggiore nella allocazione delle risorse rispetto a quello centrale.

Fino alla recente svolta in direzione della devolution, la competenza per le politiche di sviluppo spettava per il Galles e la Scozia agli Industry and Training Departments rispettivamente dello Scottish Office e del Welsh Office, e per il resto del territorio nazionale al DTI. L'attuazione concreta era curata dagli uffici periferici di tali amministrazioni, in applicazione di direttive (volte a limitare la discrezionalità) emanate dal DTI, sentito lo Scottish Office e il Welsh Office, e previa approvazione del Tesoro.

Con la devolution il sistema di competenze per le politiche di sviluppo ha subito delle modifiche. In relazione alla politica degli incentivi dell'RSA (cfr. Fig. 1) si può notare che lo Scottish Office e il Welsh Office hanno acquisito maggiore autonomia rispetto al DTI e al governo centrale. In Inghilterra gli uffici statali e regionali del DTI hanno una responsabilità di decisione per concessioni che non superano

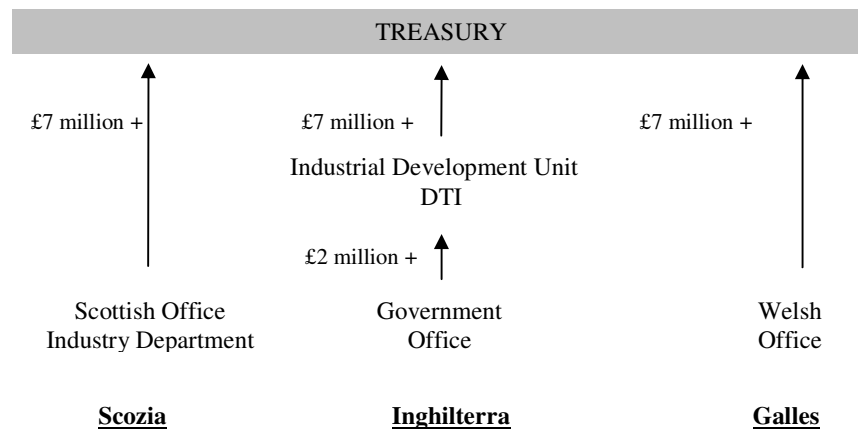
i due milioni di sterline, mentre il limite per Scozia e Galles è più di tre volte superiore. I casi di investimento di livello elevato (superiore a sette milioni di sterline) sono trattati direttamente dal DTI.

Con la devolution i livelli di governo creati in Galles e in Scozia hanno potere di adottare e attuare proprie politiche di Sviluppo, nel caso della Scozia è anche prevista la possibilità di ottenere nuovi introiti variando marginalmente le aliquote fiscali, nonché di adottare norme diverse da quelle nazionali in certi ambiti.

Inoltre sempre a livello “regionale” operano degli organismi consultivi, costituiti da industriali, sindacalisti, professionisti e consulenti, che esprimono pareri non vincolanti sulle richieste di sussidio.

Restano a Londra, tuttavia, sia le attribuzioni relative alla politica comunitaria, sia le competenze a delimitare le aree assistite, così come resta il coordinamento della proiezione verso l'esterno delle agenzie di sviluppo, con l'eccezione di quelle gallesi e scozzesi che hanno rappresentanza proprie.

Fig. 1- Rapporto governo centrale/governo locale- Struttura decisionale RSA in seguito alla devolution



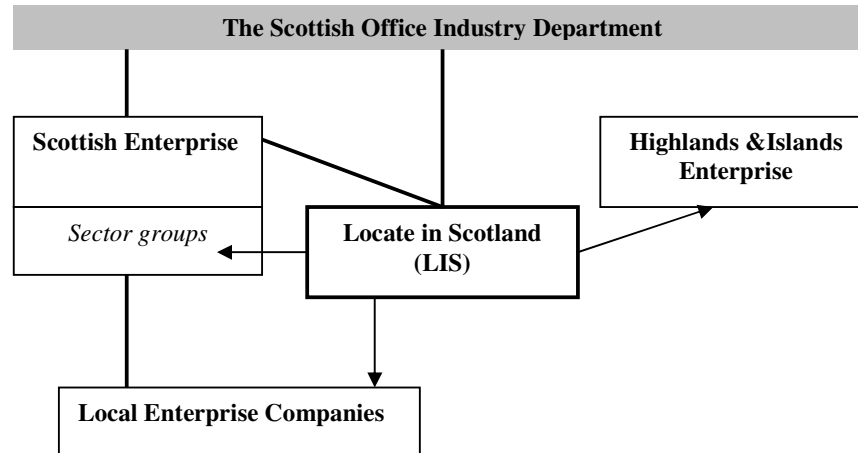
Fonte: Raines, P., (1998), *Regions in Competition: institutional autonomy, inward investment and regional variation in the use incentives*, in Regional and Industrial Policy Research Paper n. 33

Alla centralizzazione delle politiche di sviluppo, anche se con modalità differenti a seconda dei territori, ha fatto riscontro l'attribuzione di responsabilità alle agenzie autonome regionali. La presenza di queste agenzie regionali sui territori, e il proliferare negli ultimi anni di svariate organizzazioni che ruotano attorno a queste, ha portato a ricreare a livello locale una particolare forma di cooperazione orizzontale per la promozione delle politiche di sviluppo. Per brevità l'esposizione che segue sarà limitata al caso scozzese.

In Scozia esistono una serie di istituzioni deputate alla promozione degli investimenti e allo sviluppo.

La Scottish Enterprise e la Local Enterprise Agency (LEA), un tempo riunite nello Scottish Development Agency (Yuill, 1982), sono agenzie di sviluppo locale con il compito di agire a complemento delle politiche di aiuto sul territorio scozzese. Al di sotto di queste agenzie ci sono altri due organizzazioni locali, il Local Enterprise Companies e le Local Authorities, che svolgono per lo più funzioni di coordinamento e di affiancamento alle prime due.

Fig. 2- La governance locale- LIS (Locate in Scotland) e le altre organizzazioni politiche scozzesi



Fonte: Brown, R., Raines, P., Noble, P, Bachtler, G. (1999), *Electronics Foreign Direct Investment in Scotland: lessons for Nordrhein- Westfalen*, in Regional and Industrial Policy Research Paper n. 33

Nota: Le linee nere e spesse denotano controllo verticale diretto; le frecce denotano relazioni cooperative.

LIS coordina la promozione degli investimenti sul territorio scozzese, ed è specializzata in particolar modo nella attrazione di quelli stranieri. Se il core business dell'agenzia è l'attrazione di investimenti, la sua attività consiste da un lato in pubblicità e realizzazione di iniziative che valorizzano all'esterno l'immagine della Scozia (marketing) e dall'altro in assistenza finanziaria agli investitori. Una ulteriore funzione svolta da LIS è quella di coordinare le diverse attività delle restanti agenzie presenti sul territorio nazionale e internazionale. Le agenzie LIS sono infatti dislocate in Asia, Europa, Africa e Nord America. Proprio per l'importanza rivestita da questa agenzia, soprattutto nell'uso ricorrente dell'assistenza selettiva regionale (RSA) con cui attrae gli investimenti, essa è soggetta ad una serie di limiti imposti dal

DTI, limiti che le lasciano comunque una significativa autonomia di azione per la promozione dello sviluppo sul territorio.

Da un punto di vista organizzativo, LIS è un dipartimento della Scottish Enterprise, sebbene giuridicamente sia frutto di una “joint venture” tra la Scottish Enterprise e The Scottish Office, con personale proveniente da entrambe le organizzazioni.

La Scottish Enterprise (SE) è una delle due agenzie operanti in Scozia, e copre il 90% della popolazione scozzese, la sua omonima per la restante parte del territorio è l'agenzia Highlands and Islands Enterprise (HIE). La SE ha un bilancio di £400 milioni all'anno.

Lo Scottish Office è un dipartimento governativo responsabile per gli affari scozzesi, incluso aspetti quali la salute, l'istruzione il trasporto e questioni industriali. Sovvenziona la SE e l'HIE e si occupa direttamente di questioni che non competono a queste due agenzie.

Le Local Enterprise Companies (LECs) sono agenzie locali che si occupano a livello locale dell'attrazione degli investimenti sul territorio.

Infine le Local Authorities (LAs) che si occupano prevalentemente di progettazione a livello locale.

La rete di organizzazioni presenti sul territorio Scozzesi offrono in sintesi una pacchetto integrato di informazioni circa le condizioni delle varie aree, la disponibilità di manodopera qualificata e non, le condizioni dei trasporti e in genere delle dotazioni infrastrutturali, le forme di incentivi attivabili; mediano i contatti con gli attori locali rilevanti, dalle amministrazioni centrali e locali, alle banche, agli agenti immobiliari, ai sindacati, alle aziende fornitrici di energia, materie prime, semilavorati ets.; disbrigano le pratiche relative ai vari permessi ed una volta localizzate le imprese continuano a seguirle e ad assisterle in questioni quali l'accesso al credito, le agevolazione e i sussidi. In tabella si riportano in sintesi le funzioni svolte solo da LIS e i collegamenti con le altre organizzazioni sul territorio.

TABELLA 4

Principali funzioni svolta da LIS e collaborazione con al rete di organizzazioni sul territorio

Funzioni		Attività	Collaborazione con altre organizzazioni
Promozione		Marketing	Network internazionale di LIS; Scottish Office Industry Department
Supporto ai finanziamenti "Aftercare"	ai	Gestione degli incentivi	Scottish Office Industry Department
		Verifica i bisogni degli imprenditori stranieri Incoraggia e facilita l'espansione degli investimenti	Local Enterprise Companies
Strategie di sviluppo		Identificazione dei fattori che creano impedimento nella economia; Incoraggiare la formazione di clusters di impresa	Scottish Enterprise groups Local Enterprise Companies Higher Education Institutes

Fonte: Brown, R., Raines, P., Noble, P., Bachtler, G. (1999), *Electronics Foreign Direct Investment in Scotland: lessons for Nordrhein- Westfalen*, in Regional and Industrial Policy Research Paper n. 33

Le agenzie svolgono in sintesi una funzione di facilitatori dello sviluppo locale sul territorio scozzese, ma non solo. Esse sono al centro di una grande rete, come metaforicamente dimostra la figura 2, che si compone di frammenti di organizzazioni ed istituzioni diverse sia locali, sia nazionali e sia internazionali.

A livello nazionale, organismi quali ad esempio l'Unione delle Camere di Commercio Inglesi (the British Chambers of Commerce), il consiglio nazionale dei TECs (The Tec Nationa Council), la Federazione delle Agenzie per l'attività di Impresa (the Federation of Enterprise Agencies) e le Associazioni degli Enti Locali (Local Authority Associations) attivano forme di collaborazione nella definizione delle politiche di sviluppo in misura maggiore di quanto non accedeva nel passato (De Vivo, 1998).

Anche a livello locale le diverse organizzazioni pubbliche e private hanno uno scambio proficuo sulle modalità di azione e di intervento da

mettere in campo, basate prevalentemente su accordi in cui vengono individuati le linee di intervento da intraprendere nelle singole realtà.

*Pratiche di partnership nel Regno Unito e nell'esperienza del Galles e della Scozia*

Da quanto finora descritto si evince che “pratiche di concertazione” sono attuate nel Regno Unito, pratiche esperite all'interno delle forme di collaborazione instaurate tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni private.

Le relazioni pubblico- privato per lo sviluppo dei territori, infatti, confluiscono all'interno di accordi in cui da un lato i soggetti pubblici, che perseguono la propria missione istituzionale, e dall'altro quelli privati, che inseguono il proprio vantaggio competitivo, riescono a stabilire delle strategie a “somma positiva”, sinergiche, che creano vantaggi per entrambi. Per il settore pubblico (e per organizzazioni miste deputate ad un fine istituzionalmente riconosciuto) il cui fine ultimo è quello di rilanciare il territorio e di combattere la disoccupazione e per le organizzazioni dei privati che ottengono quell'insieme di condizioni che rendono vantaggioso la loro localizzazione in un territorio.

Nella sua versione “più semplice”, pertanto, queste forme di collaborazione tra pubblico e privato assumono i tratti di uno “scambio di informazioni”: più specificamente le agenzie per lo sviluppo non fanno altro che garantire dei rendimenti istituzionali elevati a fronte dei quali si determinano dei rendimenti economici sul territorio.

Tuttavia, le modalità di cooperazione pubblico- privato possono sfociare in modalità di “partnership” molto più complesse. Il ricorso a Partnership Pubblico Privato nel Regno Unito è avvenuto a partire dal 1987, a seguito di una sostanziale diminuzione degli investimenti in servizi pubblici. Se all'inizio il ricorso a PPP è derivata da un'esigenza di contenimento della spesa pubblica, negli ultimi anni il ricorso a questa modalità di cooperazione ha assunto una rilevanza in termini di ricerca di qualità del servizio erogato, unitamente ai tempi e costi di realizzazione di opere pubbliche. Il vantaggio per le compagnie pubbliche è rappresentata dalla acquisizione di migliori competenze, acquisite dal partner privato. I benefici tratti poi dal settore privato in



generale sono rappresentati da una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi in qualità di utenti (Ongaro e Salotti, 2004).

Il ricorso a PPP, come modalità innovativa di gestione dei servizi, ma anche come forma di cooperazione tra pubblico/privato è stata realizzata su tutto il territorio, non escluso quello scozzese e gallese.

Si calcola che nel Regno Unito, dall'inizio dell'istituzione delle PPP fino al luglio 2003 sono stati rilevati 563 progetti di partnership per un totale di circa 35 milioni di sterline (corrispondenti a circa 51 miliardi di euro) di investimenti. In particolare i progetti finanziati per i dipartimenti della Scozia e del Galles rappresentano insieme circa il 20% di PPP attuate su tutto il territorio nazionale (cfr. Tab. 5).

**TABELLA 5**

Scomposizione dei progetti di PPP per Dipartimento Governativo

<b>Dipartimenti Governativi</b>	<b>Numero di progetti</b>	<b>Valore (m£)</b>
Northern Ireland	29	415,5
Scotland	78	2136,4
Wales	26	502
Restanti Dipartimenti Governativi	430	32.474,51
<b>Totale PPP</b>	<b>563</b>	<b>35.528,41</b>

Fonte: Elaborazione dati Ongaro, E. e Salotti, G. (2004), *La Public Governance in Europa. Regno Unito*, Quaderni Formez- Roma

Nello specifico, la considerevole presenza di PPP sul territorio scozzese e gallese rappresenta un indicatore della presenza di “pratiche di partnership” cioè di pratiche che si collocano “a metà strada” tra le gestione interamente pubblica, condotta attraverso norme convenzionali, e la gestione esclusivamente privata, con modalità di collaborazione tra le due sfere fondate sul mutuo vantaggio.

Diverse sono le formule di PPP che possono essere attuate, esse possono arrivare a prevedere il coinvolgimento di capitali privati nella costruzione di opere pubbliche e nella gestione di infrastrutture e di alcuni servizi di supporto lungo un arco temporale generalmente pluridecennale (trattasi della modalità Private Finance Iniziative -PFI).

Per lo più scopo delle partnership è quello di coinvolgere i privati nel fornire investimenti e risorse per poi erogare un “servizio” ai clienti del settore pubblico (cittadini/utenti, imprese), in cambio di un pagamento commisurato ai livelli del servizio effettivamente offerto.

All'interno dell'accordo contrattuale stipulato tra i due partner, il livello locale di governo, è chiamato a garantire:

*Accessibilità:* i governi locali devono operare in modo più aperto in modo da spiegare in base a quali criteri vengono assunte le decisioni di ricorso al capitale privato e di individuazione del partner di progetto.

*Partecipazione:* i governi locali devono sostenere il coinvolgimento dei portatori di interesse nel definire le politiche pubbliche locali. Devono cioè garantire la partecipazione dei cittadini e di altri portatori di interesse nella individuazione delle priorità degli investimenti pubblici nonché le metodologie più idonee di finanziamento. Per lo più la partecipazione va garantita attraverso un effettivo e attivo processo di partecipazione a garanzia della pertinenza e dell'efficacia delle politiche pubbliche locali.

*Responsabilità:* deve definire la responsabilità sociale d'impresa e le ricadute in termini di creazione/distruzione di valore sociale, economico ed ambientale.

*Efficacia:* devono assicurare il raggiungimento di risultati adeguati agli obiettivi;

*Coerenza:* deve verificare l'adeguatezza delle politiche locali rispetto alle politiche adottate in seno ad altri livelli di governo.

### 5.2.2 *Pratiche deliberative in Germania: l'integrazione della Germania dell'Est nei Fondi Strutturali*

L'analisi sui percorsi di sviluppo realizzati nella Germania dell'Est a seguito dell'unificazione ha evidenziato come, prioritariamente, le politiche di sviluppo messe in campo siano consistite per lo più in ingenti trasferimenti di risorse da parte del governo centrale.

Ne sono un esempio il programma GA- relativo al miglioramento della struttura economica regionale e che riunisce il livello federale e quello dei Länder per le questioni di competenza congiunta- che è rivolto prevalentemente ad imprese già solide, con prospettive di mercato sovranazionale, e le agevolazioni provenienti dalle diverse istituzioni e rivolte alle piccole e medie imprese.

Pur nell'uso di interventi per lo sviluppo prevalentemente centralizzati e a mezzo di incentivi, la Germania dell'Est a partire dalla unificazione ha cominciato un lento percorso verso l'adozione di forme di partecipazione più ampia nella formazione delle politiche pubbliche, in riguardo soprattutto a quelle dello sviluppo.

In ciò, ancora una volta, si può intravedere la volontà di un completo allineamento della Germania dell'Est con la parte Ovest, parte che si è distinta, sin dal dopoguerra, per la sua capacità di coinvolgimento di diversi soggetti a vario statuto coinvolti nelle scelte pubbliche, e per cui è stata definita come uno "stato semisovrano" (Katzenstein, 1987). Ma si legge anche una ulteriore volontà di "allineamento" alle indicazioni provenienti dall'Unione Europea, di riprodurre all'interno delle proprie politiche delle forme di integrazione sulle decisioni, soprattutto in tema di Fondi strutturali.

Nell'analisi condotta alla fine degli anni ottanta sulla Germania occidentale, Peter Katzenstein rilevò che il tratto politico dominante di questo stato era la "*semisovranità*", ovvero l'adozione di strumenti diversi dal controllo diretto dello stato (Katzenstein, 1987).

L'autore concluse che la Germania dell'Ovest, era in primo luogo, uno stato frammentato e decentrato, con capacità di intervento diretto limitate, che aveva dovuto imparare a concludere accordi con gli attori indipendenti della società civile che possedevano una propria sovranità e che non potevano essere ignorati o evitati. Questa particolare

definizione, trovava ampiamente riscontro in quella più volte attribuita allo stato federale tedesco e cioè di essere uno stato cooperativo in cui si governa attraverso la negoziazione e la cooptazione piuttosto che mediante l'autorità legale. Ed in secondo luogo che la Germania dell'Ovest era uno stato caratterizzato dalla capacità dimostrata dai gruppi sociali di organizzarsi mediante organizzazioni intermedie accentrate, al fine di partecipare/influenzare le scelte pubbliche e quindi di autogovernarsi.

L'incorporazione all'interno di una forma di Stato basata sul "federalismo cooperativo"<sup>81</sup>, significava per la Germania dell'Est avvicinarsi, almeno in minima parte, all'esperienza di partecipazione alle politiche, sviluppate nella Germania dell'Ovest.

A spingere in questa direzione, è stata inoltre la Comunità Europea che ha posto, soprattutto con la ristrutturazione dei Fondi Strutturali, maggiore enfasi su programmi di livello regionale basati su un approccio partenariale nella definizione e attuazione delle politiche, e sull'implementazione del principio di sussidiarietà.

Ed è proprio attraverso la ricostruzione dell'introduzione nei fondi strutturali europei della Germania dell'Est che si tenterà di dimostrare i cambiamenti avvenuti nella formazione di politiche pubbliche in tema di partecipazione.

Questo perché in primo luogo, i Fondi Strutturali hanno svolto un ruolo fondamentale per lo sviluppo della Germania dell'Est e secondariamente perché è stato dimostrato come essi siano stati fondamentali nel cambiare il contenuto delle politiche regionali tedesche (Thielemann, 1998).

La programmazione delle politiche regionali per lo sviluppo in Germania dell'Est ha subito delle profonde modifiche a seguito della

---

<sup>81</sup> Il modello attuale di federalismo tedesco viene spesso definito di tipo cooperativo perché si fonda sulla cooperazione interistituzionale fra i vari livelli di governo. Quanto alla partecipazione dei Länder al processo decisionale centrale, si sottolinea il fatto che in Germania il livello di governo statale ha una rilevanza maggiore rispetto ad altri Stati federali. I Länder, infatti, non solo sono responsabili di una serie di politiche di primo piano, quali ad esempio l'istruzione e la giustizia, ma entrano con i loro governi a far parte direttamente del processo decisionale federale. Nella seconda Camera, il Bundesrat, siedono infatti i rappresentanti dei governi dei Länder. Gritti, V. (2004), *La governance interistituzionale*, in Bondonio, P., *La Public Governance in Europa. Germania*, Roma: Quaderni Formez

introduzione dei nuovi Länder all'interno dei Fondi strutturali. Il modo in cui ciò sia avvenuto, il cambiamento nei policy network che si è verificato e il modo in cui, insomma, la Germania dell'Est ha fatto proprio da un lato il meccanismo di funzionamento di un sistema federalista cooperativo e dall'altro le logiche di partnership promosse dall'Unione Europea, verrà di seguito trattato.

Come il federalismo cooperativo tedesco ha risposto alle pressioni Europee di apertura a forme di partnership? In che modo l'idea di cooperazione e di governo cooperativo è stato attuato all'interno delle politiche in generale e in quelle per lo sviluppo? In che modo sono cambiati i rapporti tra gli attori chiave del processo decisionale in Germania?

Scopo ultimo di questa trattazione è di comprendere che tipo di interazione e quali pratiche di concertazione sono state utilizzate dalla Germania dell'Est.

*Strategie di sviluppo: La programmazione regionale tra centralismo e partecipazione dal basso*

All'indomani della unificazione uno dei problemi che dovette affrontare la Germania fu quello di dover decidere come incorporare i nuovi Länder all'interno della GA e nei Fondi Strutturali.

La decisione presa dalla Commissione Europea al summit di Dublino nell'aprile del 1991 fu di trasferire per il periodo 1991- 93 una somma pari a 3 bilioni di ECU nella Germania dell'Est e di inserire i nuovi Länder nella tornata dei Fondi strutturali 1994- 1999. Naturalmente, l'inserimento dei nuovi Länder nei Fondi Strutturali comportò una contrazione delle risorse indirizzate ai Länder dell'ovest.

In effetti, l'utilizzo dei fondi comunitari rientra all'interno della più ampia strategia messa in campo dal Governo Federale per sorreggere l'economia della Germania dell'Est: un complesso sistema di trasferimenti attraverso cui determinare la convergenza tra i nuovi e vecchi Länder .

I Fondi Europei avrebbero contribuito così alla integrazione economica dell'Est attraverso il meccanismo di trasferimenti verticali, di cui si avvaleva lo stesso Governo federale che in termini di trasferimenti fiscali deteneva la quota più consistente (Canale, 2005).

Anche se i Fondi strutturali Europei hanno inciso in termini fiscali in misura minore sull'economia della Germania dell'Est, la loro introduzione all'interno dei Länder dell'Est ha contribuito ad accrescere l'autonomia di questi ultimi, e quindi del livello regionale nelle scelte di politica economica dei propri territori.

L'introduzione dei fondi strutturali nella Germania dell'Est si è aperta con una questione nota come la controversia del “*decoupling*” ovvero della *divergenza*.

Il nocciolo della questione non fu tanto quello di stabilire il momento in cui incorporare i nuovi Länder all'interno dei Fondi Strutturali, ma decidere se nella gestione dei Fondi i Länder dovevano rispondere ad una autorità centrale, per la precisione alla GA controllata dal Governo Federale, oppure dovevano “divergere” da questa e gestire in autonomia, secondo i criteri dell'UE, i Fondi strutturali. La questione si presentò quando la Commissione e il Governo Federale dovettero negoziare per i Länder tedeschi dell'est “obiettivo 1” il Community Support Framework (CSFs).

Stabilito che la Germania orientale avrebbe ricevuto nel periodo 94- 99 14 miliardi di ECU, il conflitto sorse sulle modalità di spesa di questi finanziamenti. Da un lato Bonn pressava affinché i fondi strutturali venissero indirizzati sui territori attraverso la GA, e distribuiti secondo i criteri previsti dallo stesso programma, dall'altra la Commissione premeva affinché i fondi venissero distribuiti autonomamente, secondo i criteri previsti dalla UE. Vertere per l'una o l'altra soluzione avrebbe comportato il conferimento o meno di una maggiore autonomia ai Länder.

I nuovi Länder naturalmente affiancavano la posizione della Commissione. In particolare il problema del decoupling fu risolto quando la Sassonia pressò affinché l'utilizzo dei Fondi Strutturali fosse dissociato dalla GA, e questo perché il Länder non aveva potuto investire in aree quali “ricerca e sviluppo” e investimenti non infrastrutturali. La Commissione sostenne apertamente il Länder nella volontà di dissociare l'utilizzo dei fondi dalla GA e non approvò il CSFs trattenendo il flusso di soldi previsto per il 1994, finché il Governo Federale tedesco, su pressione del Länder della Sassonia, non cedette sulla questione.

In sintesi con l'entrata dei nuovi Länder all'interno dei Fondi Strutturali, il primo cambiamento verificatosi riguardò la negoziazione

da parte dei nuovi Länder della propria programmazione regionale. Per la Germania dell'Est è stato questo il primo atto verso una modalità di partecipazione dal "basso" nelle politiche di sviluppo regionale.

Tuttavia, occorre specificare che nelle politiche regionali sono stati soprattutto i Länder ad avere acquisito un maggior peso decisionale, ma non si può dire altrettanto per i livelli sub-regionali. Occorre, per poter stabilire i ruoli e il potere di azione dei livelli di governo tedeschi in materie di politiche di sviluppo, fare una digressione su come si formano le politiche regionali e come vengono concertati i fondi strutturali europei. Lo spunto è tratto da una indagine condotta dalla Thielemann sul policy making della Germania dell'Est a seguito della riunificazione (Thielemann, 1998).

Si possono distinguere sostanzialmente quattro fasi nell'individuazione della programmazione regionale delle politiche finanziate con i fondi strutturali. L'inizio del processo di negoziazione vero e proprio avviene ufficialmente tra la Commissione e il Ministro Federale dell'Economia, che discutono sulla pianificazione del Regional Development Plan (RDP), il documento su cui verrà redatto il CSFs. Realmente il piano viene predisposto dal Land che lo sottopone alla Commissione attraverso le autorità centrali, di fatto il Governo Federale gioca un ruolo di interlocutore tra la Commissione e il Länder.

Rappresenta questa solo la seconda fase di un processo di policy che ha inizio con l'attribuzione della Commissione, su indicazione degli Stati Membri, dell'ammontare dei fondi e delle modalità e finalità di spesa.

Le trattative svolte tra la Commissione e il Governo Federale vengono inseriti all'interno del "Community Support Frameworks" (CSFs) che è equiparabile ad un quasi contratto. Legalmente è il Governo Federale che risponde dell'adempimento degli accordi sottoscritti e non i Länder. Una volta che il CSFs è stato sottoscritto ciascun Länder predispone l'"Operational Programmes"(OPs) che dettaglia le specifiche strategie che si intende attuare in ogni regione. Gli OPs devono essere approvati dalla Commissione che svolge ancora un volta un ruolo cruciale.

È solo nella terza fase dell'implementazione che entrano in scena gli attori che si collocano a livello dei Länder. Questa arena si caratterizza per l'esistenza di sub-network che si compongono di istituzioni semi pubbliche, governi locali, dipartimenti e quant'altro. Il collante che lega

questi soggetti e che li induce a cooperare è quello di massimizzare i finanziamenti che essi possono ottenere dalla Comunità Europea.

I Länder hanno un ruolo chiave in questa arena mentre la Commissione si comporta come un consulente nello sfondo. Anche il ruolo del governo nazionale è limitato al cofinanziamento qualora lo richiedano i fondi strutturali.

Il processo si conclude con la fase di monitoraggio e valutazione. Il compito del monitoraggio è affidato a dei comitati presenti in ciascuna regione. Ciascun Comitato è presieduto dal Ministro Federale delle Economia, La Commissione e il Länder. Ogni Comitato ha un sotto comitato, scelti dal Länder ed approvati dalla Commissione. Questi sub comitati includono i membri della società. La valutazione del processo di implementazione ex- ante ed ex- post è fatto da entrambi i comitati.

I consulenti esterni che sono scelti dal Länder, e approvati dalla Commissione, giocano un ruolo importante nel processo di valutazione.

La Thielemann ha evidenziato che a seguito dell'inserimento dei Länder nei fondi strutturali la "partecipazione" di questi ultimi ai processi decisionali sia venuta sostanzialmente ad essere accresciuta.

Innanzitutto, lo dimostra il fatto che il *numero e il tipo di attori* coinvolti nelle decisioni in materia di politiche regionali è aumentato.

Anche se occorre distinguere una prima fase di adattamento vissuta dai nuovi Länder, in cui la partecipazione di questi ai processi decisionali è stata limitata dalla scarsa capacità amministrativa posseduta. Durante la prima fase i Länder si appoggiarono al Ministero federale dell'Economia a Bonn, mentre non potevano affidarsi ai Länder più "vecchi" dato gli interessi eterogenei e data la difficoltà a stabilire una co-operazione orizzontale in un clima di competizione per le risorse europee.

Tuttavia, nella fase successiva il principio di partecipazione "imposto" dall'UE ha sortito i suoi effetti, accrescendo il ruolo dei Länder nelle fasi decisionali, insieme a quelli della Commissione e dei governi nazionali. Mentre, nella fase di monitoraggio e di valutazione delle attività, sono aumentate le occasioni di "tavole rotonde" e "conferenze regionali" con soggetti sub- regionali e non governativi.

In secondo luogo, è cambiata la *facilità oppure la difficoltà con cui sono stati ammessi i diversi soggetti a partecipare alle varie fasi del policy- making*. Se a livello di negoziazione con la Commissione, le reti rimangono ancora "chiuse", è soprattutto a livello dei singoli Länder



che, negli ultimi anni, si è verificata una certa apertura. Dopo l'unificazione i nuovi Länder hanno imparato a stabilire contatti diretti con la Commissione attraverso le loro rappresentanze regionali a Brussels. Per quanto riguarda, invece, il rapporto a livello sub nazionale, con comuni e distretti persiste ancora una certa riluttanza da parte dei Länder ad accordare loro un facile accesso alle reti decisionali. La stessa partecipazione dei soggetti non governativi ai comitati di valutazione viene vista come un meccanismo di partecipazione poco appropriato per il coinvolgimento dei partners sociali all'interno di public policy, in quanto si tratta di un ruolo estremamente tecnico e che comunque li esclude dal processo decisionale vero e proprio..

In sintesi la Thielemann sostiene (cfr. tab. 1) che a vedere accrescere la loro partecipazione ai processi decisionali sono stati soprattutto i nuovi Länder, che sono passati da relazioni bilaterali a relazioni multilaterali. Per quanto riguarda i partner sociali non si può dire lo stesso, essi sono ancora esclusi da alcuni processi decisionali e la loro partecipazione è semplicemente di tipo consultivo.

TABELLA 1

La natura delle interazioni in Germania dell'Est attraverso le principali dimensioni dei network nelle arene decisionali per l'ERDF

<b>Arena</b>	<b>Singole fasi</b>	<b>Numero e Tipi di attori</b>	<b>Apertura/ Chiusura</b>	<b>Attori Chiave (Forza della relazione)</b>
<b>Decision Making</b>	Budgetari envelope	<i>Molto pochi</i> (Autorità nazionali e sopranazionali)	Chiusa	Governo Nazionale
	Institutional Design	<i>Molto pochi</i> (Autorità nazionali e sopranazionali)	Chiusa	Commissione
	Pianificazione (RDPs)	<i>Pochi</i> (Autorità sopranazionali, centrali e regionali)	Semi Chiusa	Länder Commissione
<b>Pianificazione e Negoziazione</b>	Negoziazione (CSFs & OPs)	<i>Molto pochi</i> (Autorità nazionali e sopranazionali)	Relativamente Chiusa	Commissione Governo Nazionale Länder
		<i>Molti</i> (Autorità sopranazionali, centrali, regionali e locali. Istituzioni semipubbliche e attori privati- imprese)	Relativamente Aperta	Länder
<b>Implementazione</b>	Implementazione	<i>Pochi</i> (Autorità sopranazionali, centrali, regionali e locali. Istituzioni semipubbliche e attori privati- imprese, partenariati sociali)	Semi Chiusa	Governo Nazionale Länder Commissione
<b>Monitoraggio e valutazione</b>	Monitoraggio e valutazione			

Fonte: Elaborazione su Thielemann, E. (1998), *Policy network and European Governance: the Europeanisation of Regional Policy Making in Germany*, in Regional and Industrial Research Paper Series number 27. Published by European Policies Research Centre University of Glasgow

### *Pratiche deliberative in Germania dell'Est*

La riflessione condotta sui cambiamenti introdotti in materia di politiche regionali nell'ambito dei fondi strutturali, tuttavia, non ci permette di estrapolare in maniera univoca ed universale quello che è il modello di governance utilizzato nella Germania dell'Est in tema di formazione delle politiche per lo sviluppo. Tuttavia ci offre uno spunto per trarre alcune considerazioni sull'importanza assunta dal livello di governo regionale e sul ruolo giocato dai partners sociali nella formazione delle politiche nella Germania dell'Est.

Innanzitutto, il caso della formazione delle politiche regionali, attraverso i fondi strutturali, in Germania dell'Est permette di sostenere che in particolare ad essersi distinti per aver aumentato la propria partecipazione nella fasi di progettazione sono stati soprattutto i Länder, grazie all'aiuto fornito loro dalla Comunità Europea.

L'integrazione della Germania dell'Est nei Fondi Strutturali, ha determinato un "collegamento diretto" tra la Commissione e i Länder dell'Est, che ha migliorato l'abilità di entrambi di perseguire i propri interessi, che divergevano da quelli del Governo Centrale.

L'intromissione della Commissione ha determinato, poi, nonostante il forte accentramento del governo federale, uno spostamento della dipendenza da "risorse" nei partecipanti al policy network, che ha avvantaggiato il livello di governo regionale.

Nell'analizzare i rapporti tra il governo regionale e i livelli sopraelevati, la Thielemann ha sostenuto nella sua ricerca che le interazioni strategiche che vennero a stabilirsi tra gli "attori" principali del processo del policy making non ricalcavano il modello di cooperazione stabile, ma bensì quello che in letteratura è stato definito come "modello delle reti duali" (Rhodes, 1995). Più specificamente, l'essenza della dualità è data dal fatto che la relazione tra due attori all'interno di una rete è condizionata dall'esistenza di una seconda rete che li collega ad un terzo attore (Ansell, Parsons e Darden, 1997).

Così, nel caso delle politiche per lo sviluppo in Germania, in taluni casi i Länder hanno tentato di assicurarsi l'alleanza della Commissione "contro" il Governo nazionale o cercato di stabilire alleanza con il Governo Nazionale per far fronte comune contro la Commissione. Ci sono anche casi in cui il Governo Nazionale e la Commissione hanno trovato più opportuno cooperare per escludere, opporsi, al governo sub

nazionale. In ogni caso il terzo attore, all'interno della seconda rete, può giocare il ruolo di intermediazione critica tra le due reti (Thielemann, 1998).

Infine, non può passare inosservato il ruolo svolto dai governi sub- regionali e dai partners sociali e la loro "esclusione" dai meccanismi decisionali.

In tal senso si può notare come se da una lato gli attori coinvolti sono aumentati dall'altro l'accesso ai processi decisionali è stato ristretto ad attori che possiedono una legittimazione funzionale e/o che sono in possesso di conoscenze tecniche.

La pratica dell'avvalersi di partners sociali sostanzialmente con una modalità consulenziale o quanto meno relegata ad una fase consultativa, sembrerebbe in un certo qual modo confermata nonostante alcuni cambiamenti normativi che ha interessato la Germania soprattutto negli ultimi anni.

Negli ultimi anni la Germania è stata interessata da un rinnovamento anche detto della "politica dal basso" (erneuerung der politik von unten). Questo processo mirava all'istituzionalizzazione della partecipazione dei cittadini dal basso, vale a dire attraverso la creazione di meccanismi e strumenti per favorire l'accesso dei cittadini al processo decisionale a livello locale.

La partecipazione dei cittadini a governo locale ha assunto diverse forme. Si possono individuare sei modelli:

Advokatenplanung- professionisti che svolgono attività di consulenza per particolari aree della città; Bezirksverwaltung- creazione di comitati di quartieri; Gemeinwesenarbeit- gruppi di lavoro che svolgono servizi diretti a gruppi socialmente e/o economicamente svantaggiati; Planungsbeirat- una sorta di giuria formata dai cittadini selezionati casualmente, con la facoltà di intervenire in merito a iniziative di breve periodo di pianificazione territoriale della città; Bürgerforum. Un forum istituzionalizzato per la discussione fra cittadini e pubblica amministrazione.

In ogni caso, nonostante siano aumentate le occasioni di confronto tra soggetti sociali/pubblici e privati, l'esperienza di partecipazione dei soggetti locali alla programmazione dei fondi strutturali può essere un esempio di una partecipazione puramente deliberativa, confinata cioè al ruolo di consultazione e comunque con più o meno carattere vincolante nelle fasi decisionali vere e proprie .

### 5.2.3 *Pratiche di negoziazione nel Sud Italia: il caso della regione Campania*

La fine degli anni Novanta segnano il Mezzogiorno d'Italia con la nascita di nuove politiche cosiddette della programmazione negoziata. Esse rappresentano un cambiamento epocale, in termini di approccio allo sviluppo, avvenuto in quest'area ed è proprio attraverso l'analisi di alcune di queste politiche, degli effetti che esse hanno sortito e dell'evoluzione che le hanno contraddistinto che si vuole prendere spunto per rintracciare quali pratiche di concertazione sono state utilizzate nel Mezzogiorno d'Italia. In particolare l'analisi riguarderà due politiche, i Patti territoriali e i Progetti integrati, e la loro implementazione in particolare modo nella Regione Campania.

La Regione Campania, si distingue tra quelle del Mezzogiorno d'Italia per l'elevata diffusione al suo interno di Patti territoriali e di Progetti integrati (Pit). Utilizzando le parole della De Vivo, «se un osservatore esterno volesse stendere una mappa degli strumenti della programmazione negoziata presenti in Campania non potrebbe non essere colpito dalla loro rilevanza numerica e dal grado di copertura territoriale della regione» (De Vivo, 2004, pg. 23).

*TABELLA 1*

Distribuzione territoriale dei Pit, dei Patti territoriali, dei Contratti d'Area, dei contratti di programma in Campania distinti per provincia

<b>Province della Campania</b>	<b>Pit</b>	<b>Patti TN + PTO</b>	<b>Contratti d'Area</b>	<b>Contratti di Programma</b>	<b>Totale provinciale</b>
Avellino	7	7	1	1	16
Benevento	6	4	1	2	13
Caserta	10	3	0	7	20
Napoli	11	4	1	6	22
Salerno	12	19	1	2	34
Interprovinciali	5	1	0	2	8
<b>Totale</b>	<b>51</b>	<b>38</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>113</b>

*Fonte: Elaborazione dell'autore dati Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione. Servizio per la programmazione negoziata*

*Legenda:*

*Patti TN= Patti territoriali nazionali*

*PTO= Patti territoriali per l'occupazione europei*

In effetti la significativa presenza di questi strumenti sul territorio campano non lascia alcun dubbio sul fatto che essi abbiano giocato e

giochino tuttora un ruolo importante nei percorsi di crescita sperimentati in questa regione (cfr Tab. 1).

Ma aspetto ancor più importante ai fini della scelta di questo caso è che diversi sono gli autori che concordano nel ritenere che la spiegazione dell'elevata diffusione dei Patti e dei Pit in Campania, così come in tutta Italia, sia da ricercarsi nel fatto che questi strumenti rappresentano un esperimento importante nel campo delle politiche e degli interventi per lo sviluppo locale, nel quale si cerca di mettere in campo concretamente e sistematicamente la logica dell'accordo tra attori pubblici e privati per il rilancio dei singoli territori (Cerase, 2005b De Vivo, 2004; Trigilia, 2001).

Da un lato delle politiche per lo sviluppo locale incentivato, basate su un meccanismo di sviluppo di tipo bottom- up, e dall'altro l'esercizio al loro interno di pratiche di concertazione, sono i due elementi che caratterizzano il caso italiano.

E sono anche i due aspetti che differenziano le politiche del Mezzogiorno d'Italia da quelle dell'Inghilterra settentrionale e della Germania dell'Est.

Ritornando alla natura dei Patti territoriali e dei Pit, c'è da dire che l'elemento in comune, che anima tutti e due gli strumenti è l'intento di coinvolgere e responsabilizzare istituzioni e società locali in quanto espressione specifica della centralità del territorio che entrambi vogliono esaltare. Questa caratteristica, unitamente al fondamento sulla modalità dell'accordo che contraddistingue gli strumenti, fanno di questa esperienza un caso esemplificativo di pratiche di negoziazione.

### *Strategie di sviluppo in Campania*

Prima di entrare nel merito delle pratiche di concertazione attuate in questa regione, occorre fare una breve digressione per spiegare le logiche di questi due interventi e le loro sostanziali differenze. I due strumenti, infatti, differiscono nell'impianto normativo e procedurale, nonché nei tempi in cui essi sono stati messi in campo dalla regione, e nel quadro politico ed economico in cui sono stati avviati. Queste questioni sono reputate importanti, in quanto permettono di capire il ruolo che i soggetti, a diverso statuto coinvolti al loro interno, esercitano nella costruzione e nella realizzazione delle nuove politiche per lo sviluppo locale. Più specificamente getta luce su

quali modalità di azione vengono “permesse” all’interno di queste politiche, quali risorse e strategie possono essere utilizzate dagli attori chiamati in causa. Risorse e vincoli diversi che costituiscono il framework in cui si esplicano le pratiche di concertazione.

Naturalmente non si può entrare nel merito del processo, cioè di come viene concretamente esplicitato e di come si riverberano le pratiche di concertazione: sono queste situazioni rilevabili solo attraverso l’analisi degli specifici condizionamenti e delle influenze indotti dai contesti in cui le stesse si esplicano.

Per entrambi gli strumenti si conferma una impostazione metodologica lineare, che prevede, per il patto la mobilitazione, l’attivazione, la concertazione degli interventi e la realizzazione degli stessi e per il Pit l’identificazione, la progettazione e valutazione e infine l’approvazione e l’attuazione degli interventi.

È soprattutto nelle fasi iniziali che i due strumenti si differenziano, nel caso dei Patti l’individuazione, esplicitazione e condivisione di una idea guida avviene spontaneamente sul territorio tra gli attori che decidono di fare un patto, mentre per i Pit l’identificazione di un contesto territoriale o tematico di riferimento avviene a livello centralizzato e regionale. Per entrambi poi si ricorre a protocolli, accordi di programma, convenzioni o altre modalità di concertazione per formalizzare le intese tra gli attori pubblici e privati, fra i quali viene individuato il soggetto responsabile. Si può costituire una struttura appositamente dedicata alla gestione oppure tendere a un semplice coordinamento delle azioni parziali. Ovviamente capacità di mobilitazione delle risorse locali sembra una condizione influente per la significatività dei processi in entrambi gli strumenti. Se queste sommariamente sono le fasi salienti che contraddistinguono le due politiche, ed una prima sostanziale differenza tra i due strumenti, non da meno sono i percorsi che li hanno portati ad affermarsi.

Quando i Patti vengono per la prima volta attuati in Campania lo scenario di fondo in cui si vanno a collocare è quello della fine dell’intervento straordinario e l’inizio di un nuovo modo di “fare” sviluppo. L’esperienza pregressa fa guardare a questi nuovi strumenti con un forte scetticismo, essi potrebbero rivelarsi l’ennesimo fallimento, e per giunta la novità che portano con se, quella di fare “patto” tra i diversi attori locali, getta nello scompenso i diversi

soggetti che non hanno “capito bene che cosa devono fare” (De Vivo, 2004).

Nonostante tutto però l’esperienza campana dei Patti, seppur non si può definire di successo, è stata quantomeno significativa, estesa e reiterata. Significativa, perché racchiude in se una “buona fetta”, in termini di numeri di Patti realizzati, di risorse spese e di occupazione creata in Italia (cfr tab. 2); estesa, perché dal 1997 sono passati ormai quasi dieci anni e anche se la loro stagione sembra ormai concludersi la loro scia rimarrà ancora per qualche anno ancora; reiterata, perché, ad una prima stagione di questi strumenti, con i patti di prima generazione, ne è seguita una seconda, con quelli di seconda generazione e quelli ancor approvati tra il 2000 e 2001.

**TABELLA 2**

Patti territoriali approvati nel 1996- 2001. Situazione al 31 dicembre 2002 (milioni di euro)

	<b>N. Patti</b>	<b>Investimenti totali</b>	<b>Onere Pubblico</b>	<b>Nuova occupazione</b>
Campania	36	1.343,7	877,1	9.167
Mezzogiorno d'Italia	153	6.419,6	4.196,3	50.761
Centro- Nord	67	4.899,0	1.347,7	25.027
Italia	220	11.318,9	5.544,0	75.788
Quota % Campania su Italia	16,3	11,9	15,8	12,0

*Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione. Servizio per la programmazione negoziata*

Il Patto, come dice il termine stesso, è un accordo a cui giungono i molteplici attori pubblici e privati rappresentanti delle diverse forze locali. Attraverso questo accordo programmatico i molteplici soggetti e poteri intendono realizzare un insieme di investimenti produttivi e infrastrutturali capace di supportare un processo di sviluppo endogeno che investe l’area interessata dall’accordo, ponendo da una lato, esplicitamente le basi per la creazione di un sistema economico competitivo e permettendo, dall’altro, implicitamente di superare i conflitti e di indurre alla collaborazione e alla cooperazione i soggetti locali.

All’interno della politica del Patto territoriale vi è un richiamo diretto alla centralità del territorio e sulla capacità di essere autonomo rispetto



ad un centro politico e amministrativo. L'intento è quello di coinvolgere e responsabilizzare istituzioni e società locale, in quanto espressione specifica della centralità del territorio.

I Patti territoriali hanno significato, innanzitutto, che la programmazione non può più sostanzarsi di azioni pensate e dirette dal centro: più specificamente si afferma con i Patti il principio che perché tali azioni siano efficaci è necessario che sappiano avvalersi per quanto possibile di ogni potenzialità presente nei singoli luoghi e territori in cui si esplicano spontaneamente.

E lo spontaneismo dell'accordo è un ulteriore aspetto che contraddistingue i Patti. Spontaneismo con cui le economie e le stesse società locali cercano di affrancarsi dalle condizioni di dipendenza in cui per anni si sono trovate.

Risale all'incirca al 2001 l'avvento dei Progetti integrati in Campania. Il contesto non solo normativo, in cui essi si inseriscono è quello di una maggiore apertura verso strumenti che sono sulla "falsa riga" dei patti e che si avvalgono del metodo della concertazione.

Il principio che guida i Pit è quello dell'integrazione dei progetti: integrazione fra azioni (perché l'intervento assuma una dimensione critica adeguata) e tra progetti in discussione e i programmi regionali<sup>82</sup>. I Pit, infatti, sono forme di azione congrue con il quadro degli obiettivi e la dotazione delle risorse dei programmi operativi regionali (che prevedono e finanziano anche una varietà di altri interventi secondo un sistema programmato di assi e misure). In questo senso i Pit presuppongono nuove relazioni tra le funzioni regionali di indirizzo, coordinamento, accompagnamento e valutazione dei processi, e la progettualità dei sistemi locali. La finalità è quella di garantire una sintesi efficace e di qualità fra istanze regionali e locali, grazie a

---

<sup>82</sup> In linea con il principio di integrazione, La Giunta Regionale Campana, nel 2001, (con la deliberazione n. 5247/01) ha stabilito che, per potersi ritenere soddisfatta la caratteristica dell'integrazione del PI, occorre che le operazioni previste rispondano ad almeno una delle condizioni minime di integrazione, e cioè essere cofinanziate da almeno due fondi strutturali o far riferimento ad almeno due misure, e prevedere- nell'uno e nell'altro caso- operazioni afferenti a misure integrabili del Fondo Sociale Europea dell'Asse 3, da finanziare con l'incremento del 5% del tetto di risorse assegnato (Arista, T. (2003), *Introduzione*, in Regione Campania, *I Progetti Integrati in Campania: esperienze in corso*.)

procedure di confronto e di intesa fra le parti e a meccanismi efficienti di valutazione e controllo (Palermo, 2003).

In particolare il modello di progettazione integrata scelto dalla Regione Campania si caratterizza per una forte regia regionale, anche se la costruzione di percorsi e le possibilità molteplici consentono di lasciare spazio anche a forme di partecipazione e attivismo locale, riportando comunque alla Regione la regia complessiva dei PIT, che li ha scelti come modalità di spesa a cui è stato vincolato il 40% delle risorse POR (Valsecchi, 2003).

Il numero dei Pit identificati da gennaio 2001 ad oggi è elevato, si contano precisamente 51 Pit, che disegnano una mappa complessa delle politiche in Campania. Complessa perché nei Pit sussistono due tendenze e spinte: da una lato spinte centrifughe e localistiche che derivano in parte dalla mobilitazione generata dall'esperienza della programmazione negoziata e dall'altra dalle spinte del decisionismo accentrato regionale.

La Regione, come più volte ricordato, attraverso il POR indica quali siano gli interventi individuati come nodi centrali per lo sviluppo regionale. Si tratta di temi e ambiti emergenti, come ad esempio le emergenze ambientali (parchi), produttive (distretti industriali e filiere), urbane (città capoluogo) etc.

Il “doppio movimento” progettuale, che va dalla Regione ai territori e dai soggetti locali all'ente pubblico centrale, considera nel secondo momento che i progetti identificati e promossi dalla Regione, e quindi fortemente predeterminati, vengono poi costruiti con il coinvolgimento, mirato, di diversi soggetti in relazione al tema del Pit stesso.

Il Pit risulta essere in sintesi una combinazione mista di dirigismo regionale e di spontaneismo territoriale.

Dal Patto al Pit sono passati nemmeno cinque anni e già è possibile rintracciare un cambiamento delle impostazioni in materia di partecipazione e coinvolgimento in materia di concertazione. Nel primo, il Patto territoriale, le formule della partecipazione e del coinvolgimento sono articolate in maniera spontanea, tant'è che se ne parla in termini di concertazione basata sullo “*spontaneismo territoriale*”, nel secondo, invece, l'elemento che predomina accanto ad una partecipazione spontanea è quello di un dirigismo regionale, e in questo caso il termine utilizzato è di “*dirigismo regionale misto di spontaneismo territoriale*” (De Vivo, 2005).

Quali sviluppi si attendono ancora per queste politiche della concertazione è ancora presto per dirlo, anche se recentemente un altro fenomeno si è verificato in materia di concertazione, e che farebbe pensare ad una ulteriore centralizzazione delle stesse.

Trattasi della ridefinizione dell'azione di governo regionale nell'economia territoriale ovvero della regionalizzazione<sup>83</sup> del percorso normativo e di gestione attuativa dei Patti territoriali. Gli sviluppi più recenti della normativa sulla programmazione negoziata conferiscono una significativa delega delle competenze nella gestione dei Patti territoriali alle amministrazioni regionali. Il rinnovato dirigismo dimostrato dall'amministrazione regionale, con la ricerca di forme e di modalità di standardizzazione dei processi di governo dello sviluppo territoriale, sta finendo per generare un neo centralismo regionale.

Nello specifico lo scenario che si apre con la regionalizzazione è quello di un processo ancora in divenire, sia in termini procedurali sia in termini organizzativi ed amministrativi. Esso, tuttavia, si concretizza in un passaggio di competenze dal vertice ministeriale a quello regionale per ciò che attiene strettamente la gestione dello strumento dei patti territoriali che implica per altro un diverso raccordo con i soggetti responsabili ed i soggetti incaricati dell'assistenza tecnica dei patti territoriali nonché nuovi compiti nella programmazione e gestione delle risorse finanziarie di detti strumenti. Tale passaggio, che si è compiuto da pochi mesi, si andrà direttamente ad incrociare ed a sovrapporre anche ad altri processi non direttamente imputabili alla regionalizzazione dei patti ma facenti parte di una sessa strategia di sviluppo territoriale di più ampio respiro, indirizzata, in un ottica di medio lungo periodo: ad una armonizzazione e convergenza di tutti gli strumenti della programmazione negoziata, alla semplificazione e unificazione dei soggetti responsabili della programmazione negoziata ed alla selezione delle agenzie locali di sviluppo (cfr Delibera Cipe n. 26 del 25 luglio 2003; Delibera di Giunta Regionale della Campania n. 594 del 23 aprile del 2004; Delibera Giunta Regionale della Campania n. 1532 del 6 agosto del 2004; Delibera Giunta Regionale della

---

<sup>83</sup> Il processo di regionalizzazione si rafforza con la Del. Cipe n. 26/2003, che stabilisce che ogni regione e provincia autonoma assumano la responsabilità del coordinamento, della programmazione e della gestione dei patti territoriali di propria competenza.

Campania n. 1585 del 20 agosto 2004; Delibera di Giunta Regionale n. 1723 del 16 settembre 2004).

Questo rinnovato dirigismo dimostrato dall'amministrazione regionale finendo per generare un neo centralismo regionale.

Proprio questa tendenza a "ricentralizzare" le decisioni politiche in un certo qual modo sta risvegliando l'attenzione sulla concertazione e sul fatto che essa possa essere messa in discussione da questa "riacquistata" importanza del livello regionale.

#### *Pratiche di concertazione/negoziazione*

Nell'esperienza di concertazione vissuta dalla Regione Campania è possibile rintracciare un esempio di pratiche di negoziazione intese più propriamente come pratiche di mediazione degli interessi locali e metodo per assurgere a delle scelte pubbliche.

Il Patto ha rappresentato l'introduzione di un modello di intervento situato a livello locale e territoriale che ha cambiato le impostazioni delle politiche economiche, promuovendo ed incentivando forme di sviluppo territoriale. Da un lato la dimensione territoriale- costituita da associazioni, imprese, sindacati, etc- e dall'altro le istituzioni locali, come le autonomie locali, si sono affiancate al governo nazionale e all'interno di questa politica hanno negoziato insieme alle parti sociali decisioni e azioni concrete per lo sviluppo e per l'occupazione (De Vivo, 2005; 2000).

Il Patto fa leva sull'idea di riscatto del territorio, sulla sua capacità di essere autonomo rispetto al centro politico e amministrativo. Le pratiche si esplicano all'interno di un processo virtuoso in grado di far emergere un attore reticolare legato e cementificato da rapporti di fiducia e di collaborazione (Cerase, 2004).

Così la stessa numerosità territoriale dei patti territoriali, diventa l'indicatore più chiaro della manifestazione di un forte vitalismo, di una diffusa partecipazione, di una capacità di mobilitazione espressa dagli attori locali nella sperimentazione dell'inedito modello di intervento proposto dal governo centrale. Un modello di sviluppo che abbandona completamente l'idea e la logica della straordinarietà dell'intervento, che ricerca, imposta ed incentiva piani di sviluppo concordati e

negoziati con le istituzioni pubbliche e private e che nel far proprie queste modalità di azione si incentra su un metodo preciso quello della concertazione.

Un ruolo importante è giocato nel Patto soprattutto dalle amministrazioni comunali, il livello più prossimo ai cittadini. L'asse delle decisioni concertate viene sempre più spostato verso le istituzioni periferiche o, comunque, intermedie, anche in virtù del processo di riforma amministrativa che si vive in Italia sin dagli inizi degli anni novanta.

Un ulteriore aspetto che occorre sottolineare è che la rete dei soggetti istituzionali pubblici e privati che si viene a costituire nei patti è "una rete molto ampia che si definisce e si istituzionalizza attraverso la ricerca di un modello cooperativo di governo del territorio, a cui tutti possono contribuire, sempre nelle proprie prerogative, responsabilità e competenza, senza tuttavia una precisa forma di subordinazione gerarchica. In altri termini, tutto il percorso di ideazione, di costruzione e di realizzazione del patto è l'esito di un processo circolare; dalla fase decisionale, alla fase gestionale gli attori locali partecipano con le stesse opportunità di incidere sulle scelte e sugli interventi (De Vivo, 2005).

Tuttavia i contenuti, il metodo e le pratiche di concertazione dei primi anni novanta si differenziano dai contenuti dei fenomeni concertativi assunti in seguito (De Vivo, 2005).

Già a partire dall'introduzione dei Pit il potere di decisione e di azione dell'ente Regionale, che nei Patti era rimasto in oblio, si fa sempre più importante.

L'emergere di una nuova politica nasce sempre dall'esigenza di sostituire una "vecchia", che non è riuscita comunque nel suo compito, cioè quello di innescare dei meccanismi virtuosi di sviluppo. In effetti alcuni patti non sono riusciti ad avanzare, altri sono fermi alle prime procedure etc.

Il fenomeno della regionalizzazione comincia ad affermarsi con i Pit, strumenti che cercano di arginare gli effetti negativi prodotti da alcuni patti. In termini di pratiche di concertazione ciò significa che si riduce il ruolo dei governi locali e si amplia quello della regione e cioè più specificamente sancisce il ridimensionamento delle forme di partecipazione e di mobilitazione degli attori periferici nello sviluppo del territorio.

Il metodo della concertazione nei Pit viene messo al centro delle strategie dell'ente regionale e viene praticato ad un livello più elevato, distanziandosi così dalla precedente esperienza.

È con la regionalizzazione che la concertazione viene definitivamente sradicata dai territori.

La regionalizzazione riverticalizza le relazioni esistenti tra gli enti locali e riduce gli ambiti di partecipazione di tutti gli altri attori che a livello locale si erano mobilitati nei Patti. La rappresentanza degli interessi viene riconsegnata alle organizzazioni imprenditoriali e sindacali di livello regionale, mentre la concertazione perde dei suoi contenuti di prossimità con i soggetti territoriali. In un certo qual modo il metodo della concertazione tende a dissolversi e a lasciare spazio al principio dell'integrazione, reputata indispensabile per poter sostenere dei percorsi si sviluppo.

### 5.3 *Conclusioni: differenze nelle strategie per lo sviluppo e convergenza nelle pratiche di regolazione*

Nelle esperienze di sviluppo trattate nei tre casi raccolti in questo capitolo è possibile far emergere una serie di differenze nelle strategie di sviluppo e nelle pratiche di concertazione adottate. Scopo di questa analisi non è quello di definire quali “strategie” siano state quelle vincenti, a parità di successo ottenuto nella loro applicazione all’interno di una politica rispetto quelle applicate all’interno di un’altra, ma bensì quello di cercare di definire quei “tratti salienti” che vanno a sostanziare le pratiche di concertazione adoperate in ciascun paese.

Una prima differenza sostanziale consiste proprio nelle *strategie di sviluppo* messe in campo nei diversi paesi.

Nel caso del Regno Unito, come si è avuto modo ampiamente di dire, il meccanismo messo in atto in questo paese è stato quello misto di “*competizione e cooperazione*”. La molla per promuovere lo sviluppo è stata ricercata da un lato attraverso l’innescare di forme di competizioni tra regioni, nel duplice senso di territori e di apparati politici-amministrativi, che competono tra di loro per l’attrazione di investimenti interni. Anche se, come si è detto trattasi di competizione, per certi versi impari, in quanto le regioni classificate come aree di sviluppo hanno goduto di maggiori benefici. Tuttavia, nell’insieme questa strategia è servita a stemperare la logica eminentemente distributiva degli incentivi finanziari, elargiti a mezzo delle politiche di sviluppo. Dall’altro lo sviluppo è stato perseguito attraverso meccanismi cooperativi, attuati a livello locale, per il tramite delle Agenzie di Sviluppo, che hanno saputo mettere a sistema le risorse locali e ricreare quei vantaggi per la localizzazione degli investimenti. Queste stesse, attraverso la loro istituzione e il loro funzionamento, che è centralizzato, sono state in grado di orientare le politiche di sviluppo e di aumentarne l’efficacia. L’insieme di questi meccanismi trova per altro piena corrispondenza nella filosofia liberista anglosassone.

Nel caso della Germania, invece, le politiche di sviluppo messe in campo hanno rispecchiato la nota concezione del “*social market economy*” tedesco, una sorta di filosofia sociale di mercato che si è imposta come alternativa tedesca al liberismo anglosassone. L’idea di conciliare l’attività del mercato con il benessere della società trova

fondamento nei due pilastri della politica economica tedesca, che possono essere riassunti il primo nell'orientamento al mercato, e il secondo nella ricerca dell'integrazione sociale, la quale deve essere realizzata sia sul piano individuale sia sul piano dell'organizzazione istituzionale. È in questa strategia che vanno iscritte le politiche di sviluppo messe in campo in Germania dell'Est: la ricerca, da un lato, di creazione di un mercato competitivo, e dall'altro la messa in campo di politiche dello Stato atte ad assicurare la costituzione delle precondizioni dell'efficiente funzionamento del mercato. Questa strategia di intervento trova piena corrispondenza negli stessi principi generali<sup>84</sup> che sono alla base dell'organizzazione della struttura federale della Germania, organizzata in modo da ridurre le differenze regionali e realizzare uniformità all'interno del paese.

Infine, il caso italiano, che è caratterizzato dalla evoluzione delle strategie di sviluppo poste in essere negli ultimi dieci anni.

Una prima strategia che è successiva all'intervento straordinario e che prende le distanze da una logica svilupppista, centralista ed eteronoma che aveva caratterizzato tale intervento e che si impone massimizzando forme di sviluppo auto- sostenuto e capaci di reggersi su risorse, soggetti, attività di imprese endogeni. Questa prima strategia ha puntato per lo più alla promozione di politiche che si inseriscono all'interno del paradigma dello sviluppo territoriale, e alla promozione della *crescita e al contempo della sostenibilità sociale*. La frammentazione generata a livello locale, in questa prima fase, dovuta all'emergere di nuove "forme di governo" inedite, non tradizionali, che ricercano una legittimazione ha fatto correre al riparo le istituzioni intermedie di governo, che in questa seconda fase, stanno vivendo una nuova stagione di riacquisita centralità nella promozione delle politiche. Così

---

<sup>84</sup> I principi su cui si fonda il social market economy tedesco sono:

- il principio dell'*individualità*, che si ispira all'idea liberale ciò a cui ha volontariamente contribuito;
- il principio di *solidarietà*, che deriva dalla consapevolezza che gli individui sono legati da un rapporto di dipendenza reciproca che li obbliga nel proprio interesse a superare le ingiustizie;
- il principio di *sussidiarietà*, che regola i rapporti tra individualità e solidarietà, secondo il quale il mercato determina il livello di sicurezza sociale e solo quando si manifestano limiti insuperabili lo Stato interviene per porvi rimedio.



la nuova strategia di sviluppo perseguita è divenuta quella dell'*integrazione centralizzata*.

Una strategia, che si potrebbe definire propria della stagione matura delle politiche territoriali, in cui si ricerca una maggiore integrazione tra i diversi livelli di governo.

Una seconda differenza sostanziale nelle strategie di sviluppo messe in campo nei tre paesi considerati attiene al *livello di gestione delle politiche di sviluppo*.

Due dei tre casi esaminati, il Regno Unito e la Germania- quest'ultimo stato federalista- hanno centralizzato in modo assai pronunciato una parte saliente delle loro politiche di sviluppo. Nel caso della Germania ad esempio le risorse e le competenze dei Länder risultano strette entro i vincoli del GA. Se in entrambi questi casi si riscontra una gestione eminentemente centralizzata delle politiche di sviluppo messe in campo, nel caso italiano, invece, si è avuto l'inverso. Il caso italiano si distingue, infatti, per l'essersi avvalso nell'ultimo decennio di politiche dello sviluppo del tipo "bottom up", il cui coordinamento cioè risiede a livello locale.

Una terza differenza è nel *tipo di politiche* utilizzate per la promozione dello sviluppo. Vi sono casi come quello tedesco che hanno visto in maggioranza l'impiego di strumenti di incentivazione molto variegati. Altri, come quello inglese in cui gli strumenti di incentivazione sono venuti riducendosi di numero, con la soppressione di alcuni di essi. Altri ancora, come nel caso italiano, che si è avvalso sia di meccanismi automatici sia di politiche per lo sviluppo basate sullo sviluppo locale incentivato, come lo sono state le politiche della programmazione negoziata.

In generale tutti i casi esaminati hanno manifestato un *orientamento selettivo degli aiuti*, nato da vincoli di carattere economico e politico, aiuti allocati sulla base di scelte discrezionali da amministrazioni dotate della necessaria expertise.

La disamina sulle strategie di sviluppo messe in campo nei paesi esaminati evidenzia una loro sostanziale diversità, l'acquisizione della quale ci permette di scardinare alcuni pregiudizi in materia di sviluppo e di circostanze in cui possono essere esercitate pratiche di concertazione.

Innanzitutto, a essere scardinata è l'idea che pratiche di concertazione siano legate sostanzialmente a politiche di sviluppo territoriale,

politiche che si poggiano su interventi coordinati da governi intermedi e/o locali e per lo più all'interno di coalizioni locali.

Lo stesso giudizio sull'intrinseca bontà o sulla inutilità del paradigma di sviluppo "dal basso" nei confronti di quello "dall'alto" finisce per stemperarsi (De Vivo, 2005).

La contrapposizione tra queste due tipologie di sviluppo, tra i due paradigmi dello sviluppo, quello territoriale e non, e tra un coordinamento delle politiche affidato a governi centrali o locali o misto, che a causa di una "prospettiva nazionalista" si è potuto imporre, è falsata dal confronto delle esperienze maturate nei territori nazionali. Proprio il confronto nazionale rende più chiaro, cioè, che il problema non riguarda tanto le scelte tra due opzioni, quanto individuare i modi per una loro combinazione virtuosa, ed ogni Stato ne ha individuato uno diverso.

L'elemento che accomuna le strategie di sviluppo adoperate dai diversi paesi è il ricorso ad un paradigma dello sviluppo fondato su pratiche di concertazione. Questo rappresenta il nocciolo della questione della convergenza della regolazione, e che si inserisce all'interno di una nuova visione teorica. Una visione che connota lo sviluppo come un processo di coordinamento delle scelte, un processo che comporta il coinvolgimento di una varietà di attori economici, sociali e politici e che si realizza nell'attuazione di nessi di complementarità tra politiche pubbliche, investimenti pubblici e privati, che sono l'esito di decisioni prese all'interno di network, che vedono diversamente coinvolti attori pubblici e privati, e dell'implementazione di tali decisioni attuate attraverso nuove forme di organizzazioni deputate a sostenere una "nuova" modalità di governo.

L'esperienza raccolta dei casi esaminati, tuttavia, ha evidenziato come sussistano delle differenze nazionali nel "modus operandi" del nuovo paradigma dello sviluppo. Tali differenze sono il risultato del diverso modo di concepire l'intervento dello stato e la regolazione del mercato, nonché delle differenti priorità di intervento per la coesione e convergenza dei divari territoriali- desunte da differenti "cause" o "presunte tali" che determinano i divari stessi- e delle diverse vicende storiche e politiche.

Le diverse strategie di sviluppo, che emergono nelle specificità nazionali, incidono sulle diverse pratiche concrete di azione con cui i diversi soggetti si misurano nella realizzazione di politiche inclusive.

Tali pratiche possono essere rappresentate lungo due continuum, che fanno riferimento alle due diverse dimensioni, quella della esogeneità/endogeneità e quella della formalità/informalità degli accordi, su cui esse si fondano. L'esercizio di pratiche di azioni diverse dipende da come queste si articolano lungo questi due continuum e su ciò incidono a loro volta le specificità nazionali.

Il primo continuum che verrà analizzato è quello dell'endogeneità/esogeneità e prende in considerazione l'ambito di governance in cui le pratiche di concertazione sono esperite e i livelli di governo in cui avviene l'intermediazione degli interessi in gioco (cfr. Figura 1).

Esso ci dice che tanto più un sistema è caratterizzato da una governance che trova la sua origine in meccanismi endogeni, tanto più le pratiche di concertazione in esse contenute si fonderanno sulla ricerca di cooperazione tra gli attori che partecipano alla negoziazione. Al contrario nei sistemi caratterizzati da governance centralizzata e quindi da una maggiore esogeneità, le pratiche di concertazione, trovano il loro fondamento in un sistema regolativo imposto da istituzioni sovraordinate.

Se si guarda a un estremo del continuum, quello relativo all'endogeneità, ad essere chiamati in causa sono i livelli di governo locali (governance locale) il cui compito è quello di coordinare le politiche. La base della intermediazione degli interessi è popolata per lo più da attori locali, che gestiscono concretamente il potere locale. L'intermediazione avviene attraverso il meccanismo della cooperazione che si fonda a sua volta su meccanismi sostenuti da rapporti frequenti interpersonali. Per quanto le politiche inclusive poste in campo possono differire nell'impianto normativo e procedurale, nonché nei tempi in cui esse nascono e nel quadro politico ed economico in cui si avviano, per lo più esse "sfruttano" la capacità dei soggetti locali chiamati in causa di "coalizzarsi" tra di loro, che è poi legata alla capacità di questi stessi di cooperare per un fine comune. In questo senso oltre ad una crescita economica si ottiene anche una crescita civica delle società locali.

Nel caso italiano delle politiche pattizie, avviene proprio questo. La politica stessa dei patti territoriali prevede una prima fase di mobilitazione degli interessi, in cui i diversi attori locali si mobilitano per individuare una "idea di sviluppo", sulla base di propri interessi,

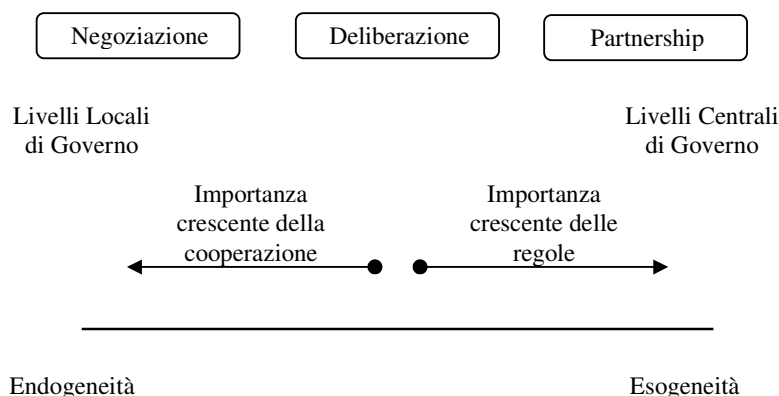
interessi che vengono mediati in dei veri e propri “tavoli di concertazione” previsti nelle fasi iniziali di decisione degli interventi.

Se si guarda all’altro estremo, quello relativo all’esogeneità, le istituzioni sovra locali, che hanno un ruolo centrale nella gestione delle politiche, ricreano un ambiente “stabile” attraverso, organizzazioni/istituzioni predisposte ad hoc, che permettono ai diversi soggetti, non necessariamente “locali” di partecipare ad una transazione giungendo a siglare un accordo di tipo partenariale.

Nel caso del Regno Unito, le Agenzie di sviluppo- che sono sotto il controllo del governo centrale- mediano il rapporto con le imprese proponendo loro vantaggi localizzativi, anche attraverso l’uso di incentivi nazionali.

I vantaggi localizzativi, e non solo quelli che attengono a modalità di incentivazione finanziaria, vengono definiti in accordo con i soggetti locali pubblici e privati. Questi ultimi hanno un ruolo chiave nella capacità di supportare tecnicamente le iniziative di sviluppo, progettando nel dettaglio gli interventi da attuare che li competono. A garantire l’applicazione della partnership pubblico/privata un sistema di regole che tutelano i contraenti degli accordi. L’alta percentuale di investimenti stranieri sul territorio anglosassone è una prova del fatto che le formule di accordo che vengono siglate non possono basarsi su relazioni dirette e cooperative.

Fig. 1 – Pratiche di concertazione: il continuum endogeneità/esogeneità



Nel secondo continuum, le pratiche di concertazione si differenziano in quanto al “grado di formalizzazione” dell’accordo (cfr. Figura 2). Tutte le pratiche di concertazione conducono alla sottoscrizione di un qualche documento formale (es. protocolli di intesa nel caso di politiche basate sul meccanismo della negoziazione; oppure veri e propri contratti di partenariato nel caso di politiche che fanno ricorso a partnership). In questo caso per formalizzazione dell’accordo si intendono, accordi sottoscritti in un sistema dove in mancanza di conoscenza diretta e di fiducia, le regole codificate e i meccanismi formali sostengono la realizzazione degli accordi medesimi.

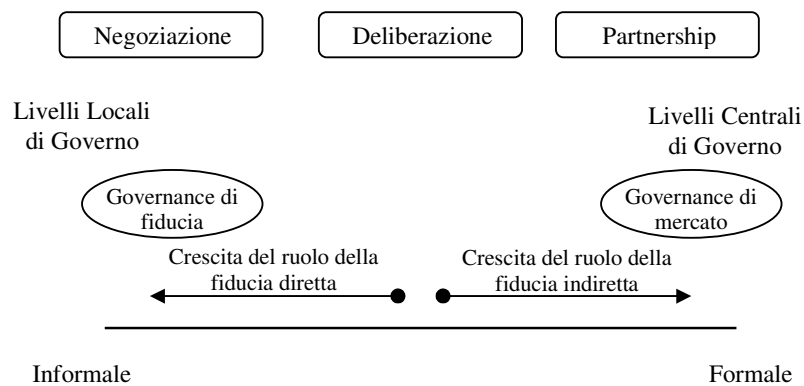
Questo continuum è fortemente collegato al tipo di fiducia reciproca che circola nelle reti in cui vengono esperite le pratiche di concertazione: tutti gli scambi che si avvalgono di una qualche pratica di concertazione richiedono un qualche tipo di fiducia. Può trattarsi di fiducia interpersonale diretta, dovuta al fatto che gli attori coinvolti in una relazione di concertazione, si conoscono e la loro interazione avviene attraverso meccanismi informali di attribuzione di credito.

Anche se in questo caso l’esperienza italiana dei Patti territoriali e dei Pit ha evidenziato che non basta “mettere insieme per decreto” affinché questi imparino a fidarsi l’uno dell’altro (De Vivo, 2004).

Una posizione intermedia, invece, è quella per la quale si ha una fiducia istituzionale, dovuta al fatto che si confida nelle sanzioni che colpiscono eventuali comportamenti opportunistici ad opera di altri membri dello stesso gruppo di appartenenza. Anche in questo caso vi è un alto livello di informalità, con regole che debbono essere abbastanza definite, in modo che possa essere chiaro alle terze parti rilevanti quando vengono infrante.

Infine, nelle pratiche di partnership, si ritrova la fiducia minima necessaria, legata all'aspettativa di comportamenti corretti perché si ritiene facilmente possibile far valere il diritto contrattuale in caso di defezione. In questo caso è necessario aver fiducia nell'apparato legale e giudiziario, che richiede appunto delle regole altamente formalizzate.

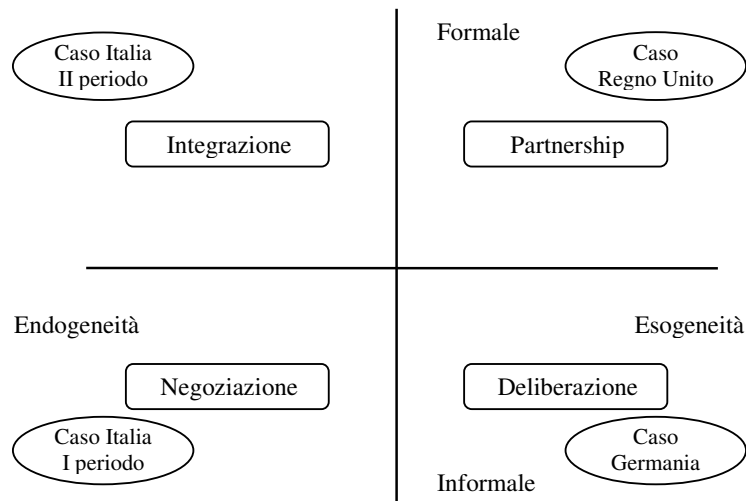
Fig. 2 – Pratiche di concertazione: il continuum informale/formale



La Figura 3 combina i due continuum relativi alle tre pratiche di concertazione che sono state identificate. Si è già visto come tali pratiche possono essere distribuite in diverse posizioni lungo questi continuum, ma è anche possibile immaginare una loro specifica collocazione all'incrocio dei due. Se si volessero immaginare per ognuno di questi quadranti un sistema socio- istituzionale nel quale si vanno a collocare queste stesse si avrebbe che, nell'estremo endogeneità/informale si collocano sistemi per lo più fondati su meccanismi di governo che coniugano meccanismi di regolazione

dell'economia basati su un mix in cui prevalgono lo scambio politico localizzato e meccanismi di reciprocità. All'opposto, nell'estremo esogenità/formalità si collocano sistemi in cui prevalgono formule di libero mercato fondate sulla competizione mitigata da formule cooperative che richiedono una bassa cooperazione e fiducia interpersonale e una elevata strutturazione delle regole formali.

Fig. 3 – Pratiche di concertazione: l'interazione tra i due continuum



Aver scomposto gli elementi che sono alla base di ciascuna pratica di concertazione permette di complicare il "paradigma" della convergenza dei sistemi di regolazione. Ciascuna pratica di concertazione si va ad inserire all'interno di una complessa "architettura istituzionale", che è tanto più complessa in quanto mutevole, il caso italiano ne è un esempio. Negli ultimi anni l'esperienza italiana sta tendendo sempre più verso "pratiche di integrazione" cioè pratiche che coniugano una accresciuta

centralizzazione dei processi decisionali, e quindi una formalizzazione degli stessi, e al contempo verso tipi di interazioni i cui contenuti si rifanno a quelli propri delle pratiche di negoziazione.

Tirare in ballo il concetto di “*architetture istituzionali*” permette, inoltre, di nella misura in cui riescono al loro interno a ricreare una unitarietà di indirizzi e di istituzioni.



## Bibliografia

AAVV

2004, *La Public Governance in Europa, Analisi comparata- Formez e Dipartimento della Funzione Pubblica (a cura di)*, CD

Agarwala, A. e Singh, D.

1966 *L'economia dei paesi sottosviluppati*, Milano, Feltrinelli

Allen, K.; Bachtler J. e Yuill, D.

1989 *Un confronto tra sistemi alternativi di incentivazione dello sviluppo regionale*, in *Rivista economica del Mezzogiorno* n° 3.

Amin, A.

1998 *Una prospettiva neo- istituzionalista dello sviluppo locale*, In *Sviluppo Locale* V, 8

Amin, A. Thrift, N.

1994 *Living in the global*, in Amin, A. Thrift, N., eds, *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Arista, T.

2003 *Introduzione*, in Regione Campania, *I Progetti Integrati in Campania: esperienze in corso.*)

Arndt, H. W.

1990 *Lo sviluppo economico. Storia di una idea*, Bologna, il Mulino.

Arnstein, S.R.

1969 *A ladder of citizen participation*, in *Journal of the American institute of planners*, 25, 5

Arrow K.J.

1951 *Social choice and individual values*, New York: Wiley, trad. it *Scelte sociali e preferenze individuali*, Milano: Etas Kompass, 1977

Baculo, L.

1994 (a cura di) *Impresa forte politica debole. Imprenditori di successo nel Mezzogiorno*, Napoli: edizioni Scientifiche Italiane

Baglioni, M.

- 2002 *Corporatismo snello, concertazione e attori collettivi*, in Sociologia del lavoro dell'economia e dell'organizzazione n. 88
- Bagnasco, A.
- 2004 *Società fuori squadra*, Bologna: il Mulino
- 1988 *La costruzione sociale del mercato*, Bologna, il Mulino.
- 1977 *Tre Italie*, Bologna, il Mulino.
- Bagnasco, A e Trigilia, C.
- 1984
- Banfield, E.
- 1958 *The moral basic of a backward society*, Glencoe, Ill.; trad. it. *Le basi morali di una comunità arretrata*, Bologna: il Mulino, 1961
- Barbagallo, F. e Bruno. G.
- 1997 *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in Barbagallo, F. (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana, vol. III, L'Italia nella crisi dell'ultimo ventennio. 2. Istituzioni, politiche, culture*, Torino: Einaudi
- Barca, F.
- 1998 *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma: Donzelli
- Barro, R. J. E Sala-i-Martin X.
- 1991 *Convergence across states and regions*, in Bookings Papers on Economic Activity, n. 1
- Becattini, G.
- 1998 *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino: Bollati Boinghieri.
- 1989 *Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio- economico*, in Stato e Mercato n. 25
- 1987 (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, il Mulino.
- Berger, S. e Dore, R.
- 1996 *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, New York, Cornell University Press; trad. it. *Differenze nazionali e capitalismo globale*, Bologna: il Mulino 1998
- Bobbio, L.
- 2005 *La democrazia deliberativa nella pratica*, in Stato e Mercato n. 73
- 2004 *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Collana- Analisi

- strumenti per l'innovazione- I Manuali- del Dipartimento della Funzione Pubblica, Napoli: Edizione Scientifiche Italiane
- 2003 *L'Italia dissociata. Decisionismo maggioritario e concertazione* in il Mulino anno LII novembre- dicembre
- 2000 *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in Stato e Mercato n. 58
- Bodo, G. e Viesti, G.
- 1997 *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni Novanta*, Roma: Donzelli
- Bohman, J.
- 1996 *Public deliberation. Pluralism, complexity and democracy*, Cambridge, Mass.: MIT Press
- Boltho, A.; Carlin, W.; Scaramozzino, P.
- 1997 *La Germania orientale sarà un nuovo mezzogiorno?* In Rivista Economica del Mezzogiorno a. XI, n. 2 trad. it. *Will eastern Germany become a new Mezzogiorno?* , WZB (1995) Discussion Paper FSI 95- 307
- Börzel, T. A.
- 1998 *Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea*, in Stato e Mercato n. 54
- Bottazzi, G.
- 2005 *Ripensando lo sviluppo locale. Considerazioni sulla programmazione negoziata*. in Cerase F.P. (a cura di), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti Territoriali in quattro regioni meridionali*, Milano: FrancoAngeli
- 1995 *I Sud del Sud. I divari interni al Mezzogiorno e il rovesciamento delle gerarchie spaziali*, Meridiana, 10.
- Boyer, R.
- 1996 *L'ipotesi della Convergenza Rivisitata*, in Berger, S. e Dore, R. (1996), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, New York, Cornell University Press; trad. it. *Differenze nazionali e capitalismo globale*, Bologna: il Mulino 1998
- Brosio, G.
- 2004 *Il processo di governance in Europa: le tendenze in atto*, in Quaderni Formez (a cura di AAVV), *La public governance in Europa*, volume 1- *Presentazione dell'indagine*, Roma: XPress
- Brusco, S.

- 1989 *Piccole imprese e distretti industriali: una raccolta di saggi*, Torino: Rosenberg & Sellier.
- Buchnan, J.M. e Tullock, G.
- 1962 *The calculus of consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press, trad. it. *Il calcolo del consenso: fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna: il Mulino, 1998
- Burroni, L.
- 2005 *Governance territoriale dell'economia in Francia, Regno Unito e Italia*, in Stato e Mercato n. 73, aprile
- Burroni, L. e Trigilia, C.
- 2001 *Crescita economica e percorsi di sviluppo locale: il caso italiano* in Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., Voelzkow, H. (2001) a cura di, *Local production systems in Europe: rise or demise?* Oxford, Oxford University Press; trad. it. *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna: il Mulino 2004.
- Cafiero S. e Marciani G. E.,
- 1991 *Quarant'anni di intervento straordinario (1950- 1989)*, in Rivista Economica del Mezzogiorno, n. 5
- Callon, M., Barthe, Y., Lascoumes, P.
- 2001 *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Cammelli, M.
- 2005 *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, in Stato e Mercato n. 73, aprile
- Canale, R.R.
- 2005 *Stato e mercato nell'unificazione tedesca: convergenza e unione valutaria*, in Marani, U. (a cura di), *L'economia della Germania Unificata. Uno sguardo interessato dal Mezzogiorno d'Italia*, Roma: Donzelli editore
- Caroleo, F.E. e Garofalo, M.R.
- 2005 *Le politiche per lo sviluppo industriale: si può ricostruire un modello comune tra Mezzogiorno d'Italia e i nuovi Länder tedeschi*, in Marani, U. (a cura di), *L'economia della Germania Unificata. Uno sguardo interessato dal Mezzogiorno d'Italia*, Roma: Donzelli editore
- Catanzaro, R.

- 1989 *Funzioni di mediazione e sistemi di regolazione sociale*, in Catanzaro, R. (a cura di), *Società, politica e cultura nel Mezzogiorno*, Milano: Angeli
- Cawson, A.  
1985 *Organized interest and the state: studies in meso- corporatism*, London: sage
- Cella, G.P.  
1992 *Forme di allocazione economica: passaggi e scelte*, in Stato e Mercato n. 35- agosto
- Cerese F. (a cura di)  
2005a (a cura di) *Azione pubblica e imprenditorialità. L'esperienza dei Patti territoriali in Campania*, Milano: Franco Angeli
- 2005b (a cura di) *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti territoriali in quattro regioni meridionali*, Milano: FrancoAngeli
- 2004 *Introduzione. Studiare i patti territoriali nel Mezzogiorno*, in *Pratiche di concertazione e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti Territoriali e dei Pit della regione Campania*, Milano: FrancoAngeli
- Cersosimo, D. e Wolleb, G.  
2001 *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali*, in Stato e Mercato, n. 63
- Cohen, J.  
1989 *Deliberation and democratic legitimacy*, in A. Hamlin e P. Pettit (a cura di), *The good polity*, Oxford: Blackwell
- Commissione Europea  
2004 *Costruire il nostro avvenire comune: sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata, 2007- 2013*. COM(2004)101.
- 2004 *Un nuovo partenariato per la coesione convergenza competitività cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*. Lussemburgo.
- Cooke, P., Price, A, Morgan, K.  
1995 *Regulation regional economies: Wales and Badenwurtemberg in transition*, in Rhodes, M (ed) *The regions and the new Europe: Patterns in Core- Periphery development*, Manchester University Press, Manchester
- Crouch, C.

- 1999 *Social Change in Western Europe*, New York, Oxford University Press; trad. it. *Sociologia dell'Europa occidentale*, Bologna: il Mulino 2001
- Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., Voelzkow, H. (a cura di)  
 2001 *Local production systems in Europe: rise or demise?* Oxford, Oxford University Press; trad. it. *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna: il Mulino 2004.
- Crouch C., Streeck, W.  
 1997 *Il futuro della diversità dei capitalismi*, in Stato e Mercato n. 49  
 Crouch, C. e Trigilia, C.  
 2001 C'è ancora spazio per le economie locali nel capitalismo globale? in *Local production systems in Europe: rise or demise?* Oxford, Oxford University Press; trad. it. *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna: il Mulino 2004.
- d'Albergo, E.  
 2002 *Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche fra mercato e comunità*, in Battistelli, F (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazioni*, Milano: FrancoAngeli
- De Leonardis, O., Bifulco, L.  
 2003 *Partnership e partecipazione*, [www.sociologia.unimib.it/mastersqs](http://www.sociologia.unimib.it/mastersqs).
- De Rita, G, Bonomi, A.  
 1998 *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino: Bollati Boringhieri
- De Vivo, P.  
 2005 *Il Mezzogiorno e le politiche per lo sviluppo locale. Le "regionalizzazione" degli strumenti della programmazione negoziata: l'ultima tappa di un percorso?* in Ceresa, F.P. (a cura di) *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti territoriali in quattro regioni meridionali* Milano: FrancoAngeli
- 2004 *Pratiche di concertazione e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti Territoriali e dei Pit della regione Campania*, Milano: FrancoAngeli
- 2000 *Le attuali politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: i Patti territoriali e le istituzioni locali* in Rivista Giuridica del Mezzogiorno, n. 2
- 1998 *Percorsi di sviluppo locale in Italia e in Inghilterra*, in Rivista Economica del Mezzogiorno, a. XII, n. 2

- 1997 *Sviluppo locale e Mezzogiorno, piccola impresa, territorio e azione pubblica*, Milano: Franco Angeli
- Del Monte, A. e Giannola, A.
- 1978 *Il Mezzogiorno dell'economia italiana*, Bologna: il Mulino
- Del Monte, A.
- 1998 *La nuova politica per il Mezzogiorno: dalla centralizzazione allo sviluppo locale incentivato*, in *Economia e Politica Industriale*, n. 100
- Dicken, P. e Tickell A.
- 1992 *Competitors or collaborators? The structure of inward investment promotion in Northern England*, in *Regional Studies*, 26
- Downs, A.
- 1957 *An economic theory of democracy*, New York: Harper and Row, trad. it., *La teoria economica della democrazia*, Bologna: il Mulino 1988
- Elster, J.
- 2004 *Ulisse liberato*, Bologna: il Mulino
- 1993 *Argomentare e negoziare*, Milano: Anabasi
- Faraoni, N.
- 2004 *Coesione politica e dinamismo economico nel Mezzogiorno contemporaneo*, in *Stato e Mercato* n. 70- aprile
- Felice, E.
- 2002 *Le politiche economiche regionali in Italia e nel Regno Unito*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno* a. XVI, n. 1-2
- Formez
- 2004 *Analisi comparata, La Public Governance in Europa*, CD
- Fukuyama, F.
- 1995 *Trust*, New York, The Free Press; trad. It. *Fiducia*, Milano, Rizzoli, 1996
- Gallia, R.
- 1996 *Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 2
- Garofani, A.

- 1999 *Lo sviluppo locale: modelli teorici e comparazioni internazionali*, Meridiana- Sviluppo Locale
- Garofano, M.R. e Mancino, C.
- 2005 *Il ruolo della politica industriale per lo sviluppo regionale: innovazione e network competitivi nei nuovi Länder tedeschi*, in Marani, U. (a cura di), *L'economia della Germania Unificata. Uno sguardo interessato dal Mezzogiorno d'Italia*, Roma: Donzelli editore
- Gbikpi, B.
- 2005 *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità*, in Stato e Mercato n. 73 aprile
- Gbikpi, B, Grote, J.
- 2002 *From Democratic government to participatory governance*, in Grote, J. e Gbikpi, B. (a cura di), *Participatory governance. Political and societal implication*, Leske & Budrich:Opladen
- Giraudi, G.
- 2004 *La regolazione: il concetto, le teorie, le modalità. Verso una tipologia unificante*, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche n. 1;
- Goglio, S.
- 1997 *Sull'interpretazione dello sviluppo locale. Noterelle al margine di Artimino* 96, in Sviluppo locale, IV, 5
- Grabber, G.
- 1994 *The elegance of incoherence- institutional legacies, privatization and regional development in East Germany and Hungary*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper, n. 103
- Granovetter, M
- 1985 *Economic Action and Social Structure: the problem of Embeddedness*, in American Journal of Sociology, 3, trad. It. *Azione economica e struttura sociale. Il problema dell'embeddedness*, in M. Magatti, *Azione economica come azione sociale*, Milano, Angeli, 1991
- Graziani, A. e Pugliese, E.
- 1979 (a cura di), *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, Bologna: il Mulino
- Gritti, V.



- 2004 *La governance interistituzionale*, in Bondonio, P., *La Public Governance in Europa. Germania*, Roma: Quaderni Formez
- Habermas, J.
- 1996 *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano: Guerini e Associati
- Hirschman, A. O.
- 1994 *I conflitti come pilastri della società democratica ad economia di mercato* in Stato e Mercato, n. 41 agosto
- 1958 *The strategy of economic development*, New Haven, Yale University Press; trad. It. *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze, la Nuova Italia, 1968
- Hollingsworth, R. e Lindberg, L.
- 1985 *The governance of the American economy. The role of markets, clans, hierarchies and associative behaviour*, in Streeck W. e Schmitter Ph. (a cura di), *Private interest governments- beyond markets and state*, London, Sage, trad. it. Magatti M., *Azione economica come azione sociale*, Milano, Angeli 1991
- Jessop, B.
- 1995 *The regulation approach, governance and post fordism: alternative perspectives on economic and political change?* In Economic and Society, 24, 3
- Katzenstein, P.J.
- 1987 *Policy and politics in West Germany: the growth of a semi sovereign state*, Philadelphia (PA): Cornell University Press
- Kudrle R. T, Marmor T. R.,
- 1981 *Lo Sviluppo dei «Welfare States» nell'America del Nord*, in Flora P., Heidenheimer A. J. (1981), *Lo Sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, il Mulino: Bologna;
- La Spina, A.
- 2003 *La politica per il Mezzogiorno*, il Mulino: Bologna
- La Spina, A, Majone, G.
- 2000 *Lo Stato regolatore*, Bologna: il Mulino
- Lange, P. e Regini, M.
- 1987 *Regolazione sociale politiche pubbliche: schemi analitici per lo studio del caso italiano*, in Stato e Mercato, n. 19
- Lehmbruch, G.
- 1977 *Liberal corporatism and party government*, in Corporate political studies, 10, 1.

- Lewis, W.A.  
 1955 *Theory of Economic Growth*, Homewook, trad. It. *Teoria dello sviluppo economico*, Milano, Feltrinelli 1970.
- Locke, R.  
 1995 *Un'economia differenziata: politica locale e cambiamento industriale*, in Stato e Mercato n. 43
- Macleod, G.  
 1997 *Institutional thickness and industrial governance in Lowland Scotland*, Area 29
- Marani, U. (a cura di)  
 2005 *L'economia della Germania unificata. Uno sguardo interessato dal Mezzogiorno d'Italia*, Roma: Meridiana libri e Donzelli editore
- March e Olsen  
 1995 *Democratic Governance*, New York Free Press; trad. it. *Governare la democrazia*, Bologna: il Mulino 1997
- Marshall, A.  
 1919 *Industry and Trade*, London Macmillan
- Mayntz, R.  
 1999 *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in Rivista Italiana di Scienza Politica, 1
- MEF, Ministero Affari Esteri,  
 2002 *Secondo memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007- 2013*
- Meldolesi, L.  
 1998 *L'economia sommersa nel Mezzogiorno*, Stato e Mercato n. 2
- Meneguzzo, M.  
 1999 *Managerialità, innovazione e governance. La PA verso il 2000* Roma: Aracne
- Mingione, E.; Andreotti A.  
 2001 *Esclusione Urbana e Sistemi Locali di Welfare in Europa*, in Saraceno, C. (2001) *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Polity press, Bristol/London
- Mirabelli, M.  
 2001 *L'istituzionalismo amorale. L'esperienza dei patti territoriali in una regione del Mezzogiorno*, Soneria Mannelli (CT): Rubettino
- Myrdal, G.

- 1957 *Economic Theory and Underdeveloped regions*, London, G. Duckworth & Co; trad. It. *Teoria economica dei paesi sottosviluppati*, Milano, Feltrinelli, 1974
- 1968 *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty Nations*, New York, Twentieth Century Fund; trad. It. *Saggio sulla povertà di undici paesi asiatici*, Milano, Il Saggiatore 1971 vol. I- III
- North, D.C.
- 1990 *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge university Press; trad. it, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna: il Mulino 1997
- Novacco, N.
- 2005 *La coesione del sud, macroregione «debole», con le aree «forti» dell'Italia e dell'Europa*, Quaderno Svimez n. 5
- 2003 *Regioni e Mezzogiorno, per la coesione con le aree «forti» del Nord e dell'Europa*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno* / a. XVII, 3
- Nurkse, R.
- 1953 *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Blackwell; trad. It. *La formazione del capitale nei paesi sottosviluppati*, Torino, Einaudi, 1965.
- OECD
- 2001 *Citizens as Partners, information, consultation and public participation*, in *Policy- making*, Paris: OECD
- 2001 *Economic Surveys: Germany*, Paris
- Olson, M.
- 1965 *The logic of collective action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, trad. it *La logica dell'azione collettiva*, Milano: Feltrinelli 1983.
- Ongaro, E. e Salotti, G.
- 2004 *La Public Governance in Europa. Regno Unito*, Quaderni Formez- Roma
- Ouchi, W.G.
- 1990 *Mercati, burocrazie e clan*, in Addario, N. e Cavalli, A. *Economia, politica e società*, Bologna, il Mulino
- Palermo, P.C.
- 2003 *Le possibilità di sviluppo di un processo ad alta complessità*, in Coalizzo, R. e Deidda, D., *Progetti integrati e sviluppo*

- territoriale regioni Obiettivo 1*, collana Formez- Azioni di sistema per la pubblica amministrazione
- Pateman, C.  
1970 *Participation and democratic theory*, Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Pellizzoni, L.  
2003  
1998 *Conoscenza, deliberazione e cooperazione*, in Rassegna Italiana di Sociologia a. XXXIX n. 4
- Perulli, P. (a cura di)  
1998 *Neoregionalismo. L'economia- arcipelago*. Torino: Bollati Boringhieri
- Piacentini P., Sulis G.  
2000 *Crescita virtuosa e crescita neodualistica nell'ambito regionale: tendenze recenti per le aree in ritardo di sviluppo*, in Rivista economica del Mezzogiorno n. 1
- Pichierri, A.  
2002 *La regolazione dei sistemi locali: temi e tendenze*, in Sociologia del lavoro dell'economia e dell'organizzazione n. 88
- 2001 *Concertazione e sviluppo locale*, in Stato e mercato n. 62 agosto
- Piotti, G.  
2002 *Lo sviluppo nel Mezzogiorno e nella Germania Est: sfide diverse, politiche convergenti?* In Sviluppo Locale, IX, 21
- Pizzorno, A.  
1996 *Decisioni o interazioni? La micro- descrizione del cambiamento sociale*, in Rassegna Italiana di Sociologia, a. XXXVII, n. 1
- 1977 *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in Crouch, C. e Pizzorno, A. (a cura di), *Conflitti in Europa*, Milano: Etas libri- Versione inglese: *Political exchange and collective identity in industrial conflict*, in Crouch, C. e Pizzorno, A. (eds.), *The resurgence of class conflict in western Europe since 1968*, London: Mamillan, 1978, vol. 2
- Pontarollo, E.  
1982 *Tendenze della nuova imprenditoria nel Mezzogiorno degli anni '70*, Milano: Angeli.
- Porter, M.E.  
1980 *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*, New York the free press

- Powel, W., Di Maggio, P. (a cura di)  
 1991 *The new Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Ill., University of Chicago Press.
- Putnam, R.D.  
 1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, N.J. Princeton University Press; trad.it. *La Tradizione Civica nelle Regioni Italiane*, Milano Mondadori, 1997.
- Raines, P.  
 2001 Local or national competitive advantage? The tensions in cluster development policy Regional and industrial research paper series number 43, pubblicato da European Policies Research Centre, Glasgow-UK
- 1998 *Regions in competition: institutional autonomy, inward investment and regional variation in the use of incentives*, in Regional and industrial research paper series number 29, pubblicato da European Policies Research Centre, Glasgow-UK
- Regini, M.  
 2002 *Modelli di capitalismo: una nuova agenda di ricerca sulla regolazione concertata della economia*, Relazione Introduttiva Convegno AIS Trento 25- 26 gennaio
- 2002 *La regolazione concertata dell'economia a livello macro*, in Sociologia del Lavoro, n° 88
- 2000 *Modelli di Capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Editori Laterza: Bari
- 2000 *La micro regolazione dell'economia negli anni Ottanta*, in Regini, M. (2000), *Modelli di Capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*. Bari: Laterza
- 2000 *Dallo scambio politico ai nuovi patti sociali*, in Della Porta D., Greco, M., Szakolczai (eds), *Identità, riconoscimento, scambio. Saggi in onore di Alessandro Pizzorno*, Roma- Bari: Laterza
- 1991 *Confini mobili. La costruzione dell'economia fra politica e società*, Bologna: il Mulino
- 1981 *I dilemmi del sindacato*, Bologna: il Mulino
- Regonini, G.  
 2005 *Paradossi della democrazia deliberativa*, in Stato e Mercato n. 73 aprile
- Rhodes, R.A.W.

- 1995 *The European Union, cohesion policy and sub- national authorities in the UK*, paper for the Robert Schumann Centre, Firenze: European University Institute
- Rodríguez- Pose, A.
- 2001 *I sistemi produttivi locali e la performance economica di Francia, Germania, Italia e Regno Unito*, in *Local production systems in Europe: rise or demise?* Oxford, Oxford University Press; trad. it. *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna: il Mulino 2004.
- Romoli, I
- 2004 *La governance interistituzionale*, in Paci A., *La public governance in Europa, volume 3- Francia*, Quaderni Formez (a cura di AAVV), Roma: XPress
- Rosenstein- Rodan, P.N.
- 1943 *Problems of industrialization in Eastern and South- Eastern Europe*, in Agarvala e Singh (1966)
- Rostow, W.W.
- 1960 *The stages of Growth*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. It. *Gli Stadi dello Sviluppo Economico*, Torino Einaudi
- Rullani, E.
- 1998 *Riforma delle istituzioni e sviluppo locale*, in *Sviluppo locale* V, 8
- Sabel, C. F.
- 2001 *A quiet revolution of democratic governance: towards democratic experimentalism*, in OECD, *Governance in the 21st century*
- Sabel, C. Zeitlin. .
- 1982 *Alternative storiche alla produzione di massa*, in *Stato e Mercato* n. 5
- Salvati, M.
- 2000 *Breve storia della concertazione italiana*, in *Stato e Mercato* n. 60
- Scattone, N.
- 2005 *Le relazioni tra Stato e collettività territoriali in Francia*, in *Amministrare* a. XXXV, n. 1, aprile
- Schmitter, P.C.
- 1989 *I settori nel capitalismo moderno: modi di regolazione e variazioni di rendimento*, in *Stato e Mercato* n. 26- agosto

- 1983 *Teoria della democrazia e pratica neo- corporativa*, in Stato e Mercato n. 9
- Schmitter, P.C. e Grote, J.R.
- 1997 *Sisifo corportista: passato, presente e futuro*, in Stato e Mercato n. 50
- 1974 *Still the century of corporatism*, in The Review of politics, 36, 1
- Schmitter, P.C. e Lanza, L.
- 1988 L'organizzazione degli interessi imprenditoriali a livello regionale in Stato e Mercato n. 22- aprile
- Scitovsky, T.
- 1954 *Two Concepts of External Economies*, in Journal of Political Economy;
- Sen, A.
- 2000 *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori: Milano
- Skidelsky, R.
- 1979 *The decline of keynesian Politics*, In Crouch, C. (a cura di), *State and Economy in Contemporary Capitalism*, London, Croom Helm.
- Solow, R. M.
- 1957 *Technical Change and the Aggregate production Function*, in Review Economic Studies, 39 agosto; trad. It. *Cambiamento tecnico e funzione di produzione aggregate in Crescita, produttività, disoccupazione*, Bologna: il Mulino, 1996
- Soskice, D.
- 1989 *Perché variano i tassi di disoccupazione: economia e istituzioni nei paesi industriali avanzati* in Stato e Mercato n. 27
- Storper, M.
- 1997 *Le economie come beni relazionali*, in Sviluppo locale IV, 5
- Streeck, W.
- 2000 *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in Stato e Mercato n. 58, aprile
- Streeck W. e Schmitter, P.C.
- 1985 *Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine pubblico*, in Stato e Mercato n. 13- aprile
- Svimez

- 2004 *Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna: il Mulino
- 1996 *Rapporto 1996 sui Mezzogiorni d'Europa*, Bologna: il Mulino
- Teague, P.
- 1994 *Governance structures and economic performance: the case of Northern Ireland*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 18.
- Thielemann, E.
- 1998 *Policy network and European Governance: the Europeanisation of Regional Policy Making in Germany*, in *Regional and Industrial Research Paper Series number 27*. Published by European Policies Research Centre University of Glasgow
- Tommasoli, M.
- 2001 *Lo sviluppo partecipativo. Analisi sociale e logiche di partecipazione*, Roma: Carocci editore
- Toye, J.
- 1987 *Dilemmas of Development*, Oxford, Blackwell.
- Triglia, C.
- 2005 *Un grande assente nel dibattito sul declino: lo sviluppo locale*, in *il Mulino* n. 1.
- 2001 *Patti per lo sviluppo locale, un esperimento da valutare con cura*, in *Stato e Mercato* n. 3
- 1992 *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna: il Mulino
- 1986 *Grandi partiti e piccole imprese*, Bologna: il Mulino
- Valsecchi, E.
- 2003 *Campania*, in Coalizzo, R. e Deidda, D., *Progetti integrati e sviluppo territoriale regioni Obiettivo 1*, collana Formez-Azioni di sistema per la pubblica amministrazione
- Veltz, P.
- 1998 *Economia e territori: dal mondiale al locale in Neoregionalismo. L'economia- arcipelago*. Torino: Bollati Boringhieri
- Viesti, G.
- 2003 *Politiche di coesione per l'Europa*, in *il Mulino* n. 410, anno LII novembre- dicembre
- 2000 *Mezzogiorno dei distretti*, Roma: Donzelli
- Webber, D.



- 1994 *The decline and resurgence of the German model: the treuhandanstalt and privatization politics in East Germany*, in Journal of European Public Policy, I, 2.
- Williamson, O.
- 1985 *The economic institutions of capitalism*, New York The Free Press, trad. it *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Milano, Angeli 1988
- Wishlade F., Yuill, D.
- 1997 *La misura delle disparità territoriali e la designazione delle aree della politica regionale nell'Unione europea* in Rivista Economica del Mezzogiorno /a. XI n.1
- Yuill D.
- 1982 *Regional Development Agencies in Europe*, Hampshire: Gower Publishing Company
- Yuill D. e Wishlade, F
- 2001 *Sviluppi recenti nella politica regionale degli Stati Membri dell'Unione Europea: una rassegna comparativa dei cambiamenti*, in Rivista Economica del Mezzogiorno, a. XV, n. 1-2